



ARMSTRONG PEREIRA DA SILVA

O VELHO REGIONALISMO DA CEPAL

João Pessoa

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ARMSTRONG PEREIRA DA SILVA

O VELHO REGIONALISMO DA CEPAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dra. Aline Contti Castro.

João Pessoa

2017

P436o Pereira da Silva, Armstrong.

O Velho Regionalismo da Cepal / Armstrong Pereira da Silva. – João Pessoa, 2017.

85f.

Orientador(a): Prof^a Dr.^a Aline Contti Castro.

Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –
UFPB/CCSA.

1. Cepal. 2. América Latina. 3. Regionalismo. 4. Integração Econômica Regional. 5. ALALC. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 10, o Trabalho de
Conclusão de Curso

“O Velho Regionalismo da CEPAL”

Elaborado por

Armstrong Pereira da Silva

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª. Dra. Aline Contti Castro - UFPB

Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes - UFPB

Prof. Ms. Daniel de Campos Antiquera - UFPB

João Pessoa, 27 de novembro de 2017.

Resumo

O trabalho consiste em sistematizar o contexto e conteúdo das principais proposições sobre a integração econômica regional defendidas pela Cepal na década de 1950. Nesse sentido, identificou-se uma lacuna explicativa entre a teoria e a prática do velho regionalismo na América Latina. Com isso, através de uma revisão documental, análise bibliográfica e exposição de discurso, concluiu-se que o objetivo cepalino com tal estratégia consistiu em: retomar o ritmo de crescimento da industrialização anterior à crise de 1955; atenuar a vulnerabilidade externa latino-americana; mudar a inserção internacional da região na Divisão Internacional do Trabalho. Todavia, seu resultado constituiu-se em uma zona de livre comércio representada pela Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC).

Palavras-chaves: Cepal; América Latina; Regionalismo; Integração Econômica Regional; ALALC.

Abstract:

This paper consists in systematizing the context and content of the central propositions on regional economic integration disseminated by ECLAC in the 1950s. Accordingly, an explanatory gap was identified between the theory and practice of the old regionalism in Latin America. Thus, through a review of the documents, literature and discourse exposition, it was concluded that the ECLAC acted strategically aiming the following objectives: recapture the growth rate of industrialization before the 1955 crisis; attenuate Latin American external vulnerability and change the region's international insertion in the International Labour Division. However, its result was a free trade zone represented by the Latin American Free Trade Association (LAFTA).

Key-words: ECLAC; Latin America; Regionalism; Regional Economic Integration; LAFTA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO:	15
2. O SURGIMENTO DA CEPAL	20
2.1. Contexto histórico-institucional	20
3. O INÍCIO SISTEMÁTICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	34
3.1. Antecedentes e a ascensão da industrialização	34
3.2. A constatação da deterioração dos termos de troca e a defesa da ISI	39
4. DA CRISE DA ISI À DEFESA DO VELHO REGIONALISMO	51
4.1. A crise da ISI	51
4.2. Da crise a formulação do Mercado Comum	55
4.3. O formulado <i>versus</i> o consumado: das oposições à ALALC	70
Conclusão	75

Ao povo latino. Compreender como foi construída e o que é a América Latina me motiva a acordar todos os dias pela manhã para ler, escrever e entender a realidade da nossa periferia. Quanto mais a conheço, mais tenho a sensação de que nada sei, mais me torno pessimista, mas continuo a querer estudar os nossos costumes, as singularidades, as pluralidades e as condições dos nossos índios, dos negros, dos pardos, dos mestiços, da nossa mata, dos nossos bichos, das nossas províncias, das cidades, dos Estados e suas relações com o meio internacional. Essa estrada do conhecimento é árdua e sem fim, mas nunca deixarei para trás o meu povo e o meu ser latino-americano!

AGRADECIMENTOS

Sou grato aos meus pais, familiares, professores e amigos por servirem de personagens da minha história. Minha mãe, Claudete, apesar de ter partido cedo, preparou-me para a vida ensinando a construir o meu roteiro e perseguir os meus sonhos. Meu pai, José Ronildo, mostrou-me o valor dado afincando servindo de diretor e patrocinador direto da minha jornada. Ambos me deram amor, subsistência, os mais belos sorrisos e boas broncas. Agradeço também às cuidadoras Cláudia, Fátima, Cida e Marisa por terem me ajudado a suprir, de alguma forma, a ausência da minha figura materna.

O meu sincero obrigado a todos os meus professores do fundamental, ensino médio e graduação. Com os docentes de relações internacionais da UFPB, tenho uma dívida eterna. Eles subsidiaram a minha viagem pela Ásia, a África, a Europa, a Oceania e as Américas por meio das suas aulas, indicações de livros e conhecimento crítico.

Em especial, devo pontuar a empolgação em ensinar, evidenciada pelo o brilho do olhar, de Aline, de Daniel, de Jales e de Tulio. A animação desse quarteto transformava as horas de aulas em minutos, as salas de aulas em espetáculos, as disciplinas específicas em uma explosão de reflexões gerais. Daniel e Jales foram os responsáveis por me apresentar a América Latina. Aline me introduziu na pesquisa, me orientou nesse trabalho e mostrou, a partir das suas atitudes, o esplendor da docência. Tulio me possibilitou um contato prático, por meio da RICRI, com o meio acadêmico que porventura irei me deparar. Muito obrigado por ter me dado essa visão de mundo.

Em grande parte dessa jornada estive acompanhado por Bruna Santos, Marina, Mayrlon, Rafael e Sarah. O “grupo dos Internacionalistas”, tal como gostávamos de chamar, foi fundamental nesse processo, pois compartilhávamos conhecimentos, lamentações e risadas. Hoje fico feliz por ver cada um seguindo bons caminhos. Da metade para o final do curso, conheci Maria Bruna, o meu melhor amigo Nael, Thales e Eduardo. Nossas “tours” pelos cafés, churrascarias e baladas continham desde trivialidades – como academia, moda e dieta – até debates acalorados sobre a realidade política, sociedades, inclusão e educação. Eles foram essenciais na minha formação.

Por fim, demonstro a minha gratidão aos responsáveis pelo o meu *fugere urbem* e *carpe diem*, Vovó Ozanete, a minha prima Raquel e o meu Cachorrinho. Em Serraria, as horas andando a cavalo com Raquel eram sempre regradas pela boa comida feita pela Vovó. Em João Pessoa, o cansaço e turbulências do dia a dia eram aliviados quando eu chegava em casa me deparava com a inocência do meu Cachorro. Todas essas figuras foram fundamentais para a construção desse trabalho. Muito obrigado!

Deveríamos recomeçar o debate sobre a Civilização que a gente abandonou. A gente passou a debater o crescimento econômico, se vamos aumentar os juros, se vamos diminuir, se vamos facilitar um pouco a inflação ao não. Mas a Civilização, ela própria, quase que não entramos em discussão (SANTOS, Milton. 2006).

LISTA DE QUADROS

Quadro	Título	Pág.
QUADRO 1	RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS E DOS ARTIGOS FINAIS (PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO, RESPECTIVAMENTE, DE ACORDO COM OS DADOS DA CÂMARA DE COMÉRCIO)	41

LISTA DE TABELAS

Tabela	Título	Pág.
TABELA 1	O VELHO E O NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO (MD) LATINO-AMERICANO	47
TABELA 2	PANORAMA DA SITUAÇÃO DA AMÉRICA LATINA EM 1950-1965	53
TABELA 3	LIBERALIZAÇÃO NA ZLC PROPOSTA DA CEPAL	67

LISTA DE FIGURA

FIGURA	Título	Pág.
GRÁFICO 1	COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Argentina, Brasil e Chile
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALBA- TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povo
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AP	Aliança do Pacífico
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina
CCC	Comitê de Comércio da Cepal
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CI	Coeficiente de Importação
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIES	Conselho Interamericano Econômico e Social
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos das Américas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GT-MRLA	Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-americano
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MC	Mercado Comum
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MR	Mercado Regional
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI's	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-americana

RN	Renda Nacional
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UPA	União Pan-Americana
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZLC	Zona de Livre Comércio

1. INTRODUÇÃO:

A integração regional e o regionalismo são processos históricos em permanente edificação – caracterizados pelo aumento dos níveis de interação entre as unidades políticas a partir de atores que compartilham ideias comuns, estabelecem objetivos e definem métodos para alcançá-los – contribuindo, portanto, para a construção da região (PAIKIN; PERROTTA; PORCELLI, 2016).

No âmbito da América Latina, houve iniciativas, registros de ideias comuns, objetivos e métodos para a coesão da região – seja em termos políticos, econômicos, culturais ou sociais – desde o século retrasado, mostrando-se uma constate histórica. No centenário XIX, já pairava-se um *pensamento latino-americano*, isto é, um conjunto de ferramentas teóricas e conceituais endógenas surgidas, desde os movimentos emancipatórios, com o objetivo de compreender e propagar a ideia de unidade latina (PAIKIN; PERROTTA; PORCELLI, 2016).

Na nuance da união para o desenvolvimento, o pensamento latino-americano sofisticou-se metodologicamente a partir do contexto econômico, político, social e intelectual emergido após 1945. A ordem mundial surgida depois da Segunda Guerra – a partir de *Bretton Woods*, do Plano Marshall, do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) – foi lastreada pela hegemonia dos EUA, no ocidente, e contrabalanceada pelo antagonismo da URSS (HERZ, HOFFMAN, 2004; MOURA, 1990; RITTBERGER, ZANGL, KRUCK, 2012). Somada à essas questões Leste-Oeste, outras realidades – como o início do processo de descolonização afro-asiática, o surgimento da consciência do Sul Global¹, a industrialização do Japão – levantaram o debate a respeito do desenvolvimento econômico das periferias (AYLLÓN, 2014; BORÓN, 2010; ESCOBAR, 1998).

¹Conforme mostrou Ayllón (2014), essa expressão foi cunhada na Guerra Fria para fazer referência à países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul, assim como a outros localizados no hemisfério Norte, que possuíam indicadores de desenvolvimento médios e baixos. Tais países eram, em sua maioria, jovens nações africanas ou asiáticas e também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos (totalizando 150 Estados soberanos).

No âmbito regional, o contexto marcado pelo aumento do imperialismo econômico, pelo crescimento da pujança norte-americana, pelas duas guerras mundiais e a crise de 1930 alteraram a realidade latino-americana levando o tema do subdesenvolvimento – e a correlata união para o desenvolvimento – à centralidade dos debates políticos e acadêmicos (BRICEÑO RUIZ, 2012; PAIKIN, PERROTTA, PORCELLI, 2016)². A partir de 1948, essa discursão foi encabeçada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Já nos seus trabalhos iniciais, essa Comissão consolidou-se como um organismo provedor do pensamento eminentemente latino-americano; fomentou um debate ontológico, epistemológico e metodológico na região e produziu trabalhos *policy-oriented* para os *policy-makers* latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2000; DÁLIO, 2016; MORAES, 1995).

No âmbito teórico – a partir da constatação empírica da tendência de deterioração dos termos de troca, da crítica à teoria liberal das vantagens comparativas, sob influência das ideias de Hamilton e List – a Cepal produziu uma leitura histórico-estruturalista da relação centro-periferia no sistema mundial, refletindo sobre: (a) a inserção internacional da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho (DIT); (b) a respeito dos condicionantes estruturais internos; (c) e as possibilidades da ação estatal servir de catalizador para o desenvolvimento econômico da região (BIELSCHOWSKY, 2000; CARDOSO, 1977).

Seus estudos econômicos defenderam a saída de um modelo de desenvolvimento primário exportador rumo à um processo de Industrialização por Substituição de Importação (ISI) endógeno – surgido das restrições do comércio exterior e em corolário a uma política externa de ajuda norte-americana desfavorável para a América Latina (TAVARES, 2000).

² Antes disso, esse temática foi “pré-teorizada”, nas palavras de Briceño Ruiz (2012), pela *Generación del 900*. Apesar de não ter sistematizado e sofisticado teoricamente o tema da união para o desenvolvimento, esse movimento intelectual deve ser reconhecido como um marco nesse processo. Dentre seus pensadores, destacamos Ugarte. Suas ideias giraram em torno da: (1) União Latinoamericana; (2) ideia de destino comum e futuro compartilhado; (3) construção da Pátria superior; (4) formulação da visão crítica sobre a inserção da América Latina na economia mundial (BARRIOS, 2007).

Visava-se repetir aceleradamente, guardada as condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. Nesse processo, a Cepal advogava que a ISI só seria bem sucedida (e sustentada) a partir do aumento do comércio entre os países da região. Para tal, conforme levantou Dálio (2016), só no âmbito da temática da integração regional, de 1948 até fevereiro de 1960, essa Instituição realizou oito conferências, dois períodos de sessões do Comitê de Comércio (CCC), duas reuniões do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA), duas reuniões do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, duas reuniões de consulta sobre política comercial com a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai e duas com países da região Grã-colombiana, além de vários contatos do Secretariado executivo com as entidades corporativas de classe e a burocracia estatal dos países envolvidos nos debates sobre como seria a conformação do regionalismo.

Das discursões do V, VI, VII Período de Sessões da Cepal, em 1953, 1955, 1957; da IV Reunião extraordinária do Conselho Econômico e Social da OEA (1954); das duas reuniões do GT-MRLA (em 1958 e 1959); bem como do projeto de criação de uma Zona Sub-Regional proposto pelo Cone Sul, surgiu a ALALC, em 1960 – mostrando ser uma experiência prática da formulação teórica regionalismo cepalino (DÁLIO, 2016).

Academicamente, essa trajetória foi amplamente retratada na literatura especializada, tal como se pode ver em Almeida (1998); Braga (2002); Briceño Ruiz, Álvarez de Flores (2006); Cancino Cadena, Albornoz Herrán (2007); Oliveira (2014); – e, mais recentemente, reconstruída por Dálio (2016). Com exceção do esforço de regressão feito por esse último, todos os demais autores citados reconhecem a importância teórica da Cepal na experiência prática da ALALC, mas não respondem quais formulações teóricas do regionalismo cepalino da década de 1950 estavam presentes nessa Associação de 1960. Não há, portanto, uma sistematização sobre o que foi o velho regionalismo e, por conta disso, existem escassos testes empíricos da sua prática a posteriori.

A literatura especializada focou-se em responder: Como a ALALC surgiu? Por que ela não deu certo? E, elencando quais foram as suas falhas: Como se deu a transição dessa Associação para a ALADI? Essa reflexão pode ser vista em: Almeida (1998); Barbosa (1996); Braga (2002); Carneiro (2008); Magarinos (2005);

Paikin, Perrota, Porcelli (2016); Ruiz (2012); Torres (2010); Vacchino (1983); – onde o fracasso dessa experiência, normalmente, é associado: (1) às divergências nas concepções, expectativas e interesses que os países tinham a respeito da integração; (2) às assimetrias de desenvolvimento produtivo existente entre os estados membros; (3) ao contexto de instabilidade político-institucional gerada pela ascensão de regimes militares autoritários; (3) à crise da dívida e esgotamento modelo de ISI autônomo; (4) ao baixo grau de progresso tecnológico e industrial dos membros; (5) à proliferação de acordos bilaterais; (6) ao surgimento de outras iniciativas sub-regionais (como o Grupo Andino); e (7) a insegurança jurídica dos ordenamentos institucionais dos países sócios (TORRES, 2010).

Assim, o objetivo desse trabalho consiste em sistematizar as postulações teóricas cepalinas a respeito do regionalismo dentro do marco histórico do final da Segunda Guerra Mundial, com recorte temporal que parte do ano da criação dessa Comissão até 1960, quando surgiu a ALALC. Esse estudo justificou-se na necessidade de preencher essa lacuna explicativa do regionalismo latino-americano e, para tal, foi feita uma revisão documental, bibliográfica e exposição de discurso sobre o objeto tratado.

Para cumprir o objetivo central, buscou-se refletir sobre três grandes questionamentos prévios: (1) Como surgiu a Cepal? (2) O que levou essa Comissão a sugerir o aumento do comércio entre os países da América Latina? (3) Como foi gestado e formulado as propostas do regionalismo? Metodologicamente, o estudo aqui desempenhado tem natureza, majoritariamente, qualitativa com caráter descritivo. Utilizou-se de documentos fundacionais, revisões bibliográficas e da exposição de discurso para entender como, eminentemente no âmbito da teoria, foi concebido o, hoje adjetivado, Velho Regionalismo Cepalino, na década de 1950.

O capítulo 1 procurou responder o primeiro questionamento a partir de uma revisão bibliográfica que destacou as nuances sistêmicas e regionais, bem como o contexto histórico-institucional, a dimensão dos interesses e importância do surgimento da Cepal. Buscou-se elucidar como surgiu a Comissão na esfera internacional e regional para, no capítulo subsequente, adentrarmos na segunda questão sobre o que a levou a sugerir o regionalismo latino-americano enquanto estratégia a ser perseguido.

A partir da análise documental dos Estudos Econômicos produzidos por essa Comissão no início da década de 1950, o capítulo dois procurou explicar sobre a qualidade do que estava sendo formulado nesse decênio, isto é, se os moldes do regionalismo deveria ser uma Área de Preferência tarifária (APT), Zona de Livre Comércio (ZLC), União aduaneira (UA) ou Mercado Comum³. Para tal: (a) caracterizamos e contextualizamos os fatores que desembocaram no abalo do modelo primário exportador; (b) refletimos sobre o que levou os países latino-americanos a tentar industrializar-se; (c) mostramos como a comprovação empírica da deterioração dos termos de troca foi fundamental para a defesa de um novo modelo de desenvolvimento pela Cepal. Organizamos esse segundo momento em: (1) Antecedentes e a ascensão da industrialização na América Latina; (2) A constatação da deterioração dos termos de troca e a defesa da ISI.

No último capítulo adentramos e sistematizamos o terceiro questionamento, pergunta dessa pesquisa, mostrando o fator decisivo que levou a Cepal a defender o comércio intra-bloco, além de como essa Comissão formulou o *dever ser* do regionalismo latino-americano desembocado na ALALC. Para tal, dividimos o raciocínio em três blocos: (1) A crise da ISI; (2) Da crise a formulação do Mercado Comum; (3) O formulado *versus* o consumado: das oposições à ALALC.

Nesse primeiro, analisamos empiricamente, por meio de tabelas e dados estatísticos, como a Cepal interpretou os gargalos que a industrialização da América Latina sofreu da metade para o final do decênio de 1950. No segundo momento, buscamos fazer uma reconstrução – via análise documental e exposição de discurso – de todo o processo técnico-teórico que levou essa comissão à reflexão de que a integração regional era um importante estratagema latino-americano. Por fim, procuramos mostrar que o formulado em 1950 divergiu do consumado em 1960 e que esse processo envolveu uma série de críticas e interesses. Concluímos retomando e sistematizando os pontos anteriores, com destaque para a importância da Cepal enquanto pioneira do regionalismo.

³ Na APT há a diminuição tarifária de algumas linhas de produtos, todavia, sem chegar a um desarme total tal como acontece em uma ZLC; A ZLC busca a extinção das barreiras tarifárias e não tarifárias; A UA visa estabelecer uma ZLC, mas avança no sentido de propor uma Tarifa Externa Comum (TEC) além da adoção de uma política comercial comum; O MC funciona a partir de uma TEC somada a livre circulação dos fatores de produção e ao estabelecimento de política comum em todas essas áreas.

2. O SURGIMENTO DA CEPAL

O Capítulo consiste em situar os interesses e o contexto histórico-institucional envolvido por trás do surgimento da Cepal, bem como pontuar a importância – teórico e prática – da atuação dessa Comissão na leitura da realidade que emergiu na América Latina no cenário após a Segunda Guerra Mundial.

2.1. Contexto histórico-institucional

Um pouco antes do final da Segunda Guerra Mundial, começou-se a desenhar a nova ordem internacional pós-1945. Em 1944, iniciaram-se as conferências de *Bretton Woods*, estabelecendo o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos do novo sistema monetário e financeiro. Posteriormente, no mesmo ano, criou-se o BIRD juntamente com o FMI. Em 1945, em meio ao corolário inicial dos acordos de paz do fim da guerra, foi realizada a conferência de São Francisco, lançando as bases fundacionais da ONU e um conjunto de acordos de cooperação internacional (MOURA, 1990).

A ONU surgiu, nesse novo regime, com um grande propósito: a manutenção da paz e segurança internacional, atuando via dois princípios: o da solução pacífica de controvérsias e o da proibição da ameaça ou uso da força (RITTBERGER; ZANGL; KRUCK, 2012). Institucionalmente, passou a ser composta por seis órgãos principais: o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça, o Secretariado e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (HERZ; HOFFMAN, 2004).

O ECOSOC ficou encarregado de coordenar as atividades das agências e programas especializados da ONU, além de fazer recomendações econômicas, sociais, culturais, de saúde pública e referente aos direitos humanos em várias partes do globo. O funcionamento desse órgão refletiu a ideia de que a ONU deveria ter um papel central no campo econômico e social das economias vulneráveis (muito maior do que aquele exercido anteriormente pela Liga das Nações) (HERZ; HOFFMAN, 2004):

A presença dos Estados Unidos como nova potência hegemônica, fornecendo os contornos da ordem pós-guerra, e a percepção da associação entre conflito e condições econômicas pelos projetistas da organização explicam a mudança em questão (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.98).

Foi no sentido de buscar compreender a condição das economias socialmente vulneráveis que, em 1947, o ECOSOC delegou a um comitê *ad hoc* a missão de estudar a conveniência da criação de uma Comissão regional para a América Latina. A partir do diagnóstico de que essa região⁴ tendia a um desenvolvimento econômico demasiadamente lento, e já enxergando a tendência da deterioração dos termos de troca, criou-se, em fevereiro de 1948, a Cepal⁵. Estabelecida pela resolução 106 (VI) desse Conselho, ela começou a funcionar em caráter experimental por um período inicial de três anos. Ao criá-la a ONU pretendia diagnosticar os males do subdesenvolvimento e receitar o tratamento adequado à cura em uma escala regional (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Todavia, logo apareceram algumas restrições iniciais. No âmbito institucional, sua criação foi fortemente questionada por, potencialmente, gerar um choque de funções com as instituições já atuantes na América Latina. Conforme afirmou Dálio (2016), essa Instituição surgiu em um cenário complicado:

De ameaça permanente de sua extinção pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da União Pan-Americana (UPA), cuja atribuição era equivalente àquela que viria a ter a Cepal, qual seja, a de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas à realidade do subcontinente (DALIO, 2016, p.3).

No documento fundacional de 1948, buscou-se incluir uma cláusula de ressalva, a qual assegurava a necessidade de avaliação dos trabalhos da Cepal e

⁴ O conceito de região utilizado no presente trabalho é o mesmo definido por Reis (2007). Apesar de não haver um consenso dentro dos subcampos da ciência, entendemo-la como sendo um conjunto de porções territoriais articuladas por atores estatais e não-estatais, que possuem uma percepção semelhante de sua distinção política de outros agregados físicos ou sistemas menores que o global (REIS, 2007).

⁵ Somente a partir de 1984, mediante a resolução 1984/67, que essa instituição passou a ser chamada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, tal como conhecemos nos dias de hoje. Antes disso era apenas Comissão Econômica para a América Latina.

a sua pertinência no cenário regional (DALIO, 2016). Institucionalmente, ela seria avaliada pelo ECOSOC três anos depois da sua criação. Ele decretaria a sua extinção ou permanência, tendo em vista o argumento apresentado da desnecessidade de duplicação de esforços que a coexistência dessa Comissão com o CIES acarretaria (DALIO, 2016).

No contexto internacional ocidental, a institucionalização dessa Comissão ocorreu no período de reordenamento da economia mundial lastreada pela hegemonia dos Estados Unidos. Conforme apontou Sader et al. (2006), esse país consolidava seu papel de indutor do desenvolvimento global a partir de uma política externa que incluía: (1) iniciativas de apoio à reconstrução da Europa (Plano Marshall)⁶; (2) medidas multilaterais de fomento e criação de comissões econômicas regionais no âmbito da ONU⁷; (3) e estratégias bilaterais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) na esfera Norte-Sul⁸.

Apesar do estímulo à criação de comissões econômicas regionais fazer parte da política hegemônica norte-americana, o surgimento da Cepal inicialmente não foi consensual. Ele envolveu um conflito de percepções principalmente entre os EUA e os países latino-americanos. Na esfera dos interesses, enquanto a Comissão era demandada pelos países da América Latina para servir de suporte ao seu desenvolvimento econômico e social, a Cepal adveio em um contexto de forte insatisfação por parte de alguns segmentos políticos dos EUA. Pairava-se, de modo geral, um medo de perda de influência direta sobre algumas questões econômicas de interesses imperialistas estadunidenses⁹. A evidência concreta disso pôde ser vista, em 1948, na Carta da OEA (DÁLIO, 2016).

⁶ Conforme contabilizou Milami (2014), o plano contava com o pacote total de US\$ 13 bilhões, ou seja, mais de 5% do PIB dos Estados Unidos em 1948.

⁷ Por meio das comissões regionais, os EUA procuravam criar os meios materiais e o ambiente político-ideológico para exercer a sua hegemonia e responder aos pleitos de desenvolvimento das periferias (SADER et al., 2006).

⁸ A ordem internacional pós-1945, os norte-americanos exerceram um papel basilar no processo de propagação e institucionalização da CID, principalmente no âmbito da ajuda bilateral. Eles “Foram pioneiros na criação de programas nacionais de ajuda internacional: em 1954, o Congresso aprovou o *Agricultural Trade Development and Assistance Act*; em 1961, o *Foreign Assistance Act* substituiu o marco legal anterior, o *Mutual Security Act*; nos anos seguintes, os termos ajuda e desenvolvimento se tornaram inseparáveis nos discursos e documentos oficiais do governo norte-americano” (MILANI, 2014, p.34).

⁹ A tradição da penetração de interesses imperialistas na América Latina foi sintetizada por Sader (2000) e os padrões de dominação aqui implantados foram sistematizados por Florestan (1973). De acordo com este último autor, a maioria dos países latino-americanos já passaram, ou pelo menos

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), era uma diretriz da OEA fazer um: “levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforçá-los ou extingui-los, conforme o caso” (MRE, 1950, p. 72 *apud* DALIO, 2016). No âmbito da Política Externa norte-americana:

[O surgimento da Comissão] contou com atitudes ambíguas ou mesmo fortemente restritivas do governo norte-americano. Desde a origem, este via com maus olhos o surgimento de uma entidade paralela à bem controlada Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, temia uma tendência ao confronto e o enfraquecimento da influência norte-americana se a Cepal enveredasse por alianças políticas com o nacionalismo local¹⁰ (MORAES, 1995, p.20).

Visando lançar as diretrizes que deveriam ser seguidas pela América Latina nessa nova ordem internacional, os EUA convocaram três conferências. Os encontros interamericanos – celebrados em Chapultepec (México, 1945), no Rio de Janeiro (Brasil, 1947) e em Bogotá (Colômbia, 1948) – foram decisivos para a articulação das novas regras do jogo. No âmbito da política externa, essas conferências marcaram o declínio da política norte-americana de “bom vizinho” – executada durante a década de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial – e o fim da posição estratégica que a América Latina possuía até 1945 (ESCOBAR, 1998)¹¹.

Em Chapultepec, buscou-se tratar de diversos âmbitos, principalmente as nuances securitárias – enveredada pelo contexto da Guerra Fria – e econômicas. Na dimensão da segurança, os norte-americanos insistiram nos assuntos de defesa hemisférica, enquanto na esfera econômica, restringiram-se à uma advertência ao nacionalismo econômico. Nessa ocasião, vários Presidentes latino-americanos

estão passando em maior ou menor grau, por quatro padrões de dominação externa. Os dois últimos padrões foram, conforme esse autor, como sendo a expressão dos interesses imperialistas dos países centrais na América Latina. Esse imperialismo – que ganhou totalidade no ultimo padrão de dominação – consistiu no domínio de grande parte dos níveis da economia, da segurança, da política nacional, da educação, da cultura, da comunicação em massa, da opinião pública, das aspirações ideais com relação ao futuro e ao estilo de vida desejável da América Latina (FERNANDES, 1973)

¹⁰ Conforme destacou Moraes (1995) a própria transformação da Cepal em órgão permanente da ONU foi decisivamente auxiliada pela pressão dos governos do México, Chile e Brasil.

¹¹ Escobar (1998) mapeou algumas referências basilares para o entendimento da política externa norte-americana para a América Latina.

ressaltaram a importância da industrialização para a consolidação das democracias e demandaram ajuda dos EUA para transitar de um programa de produção de insumos bélicos para um programa de produção industrial. Todavia, tais anseios não foram atendidos. Enquanto os EUA insistiam em seus objetivos militares e de segurança, os países latinos privilegiavam, prioritariamente, metas sociais e econômicas (ESCOBAR, 1998).

Conforme destacou Moura (1990), esse encontro no México representou um dilema para os Estados Unidos:

De um lado, os governos latino-americanos advogavam uma abordagem regional para as questões de segurança internacional [e econômica]. De outro lado, os Três Grandes [Roosevelt, Churchill, Stálin] davam ênfase ao caráter mundial da futura organização encarregada de manter a paz. A própria delegação norte-americana à Conferência achava-se dividida entre os “regionalistas” que tendiam à criação de um organismo regional forte, por um lado, e os “globalistas”, que desejavam fortalecer a organização mundial, por outro¹² (MOURA, 1990, p.6-7).

Esse descompasso de interesses acentuou-se na conferência de Paz e Segurança no Rio de Janeiro. Assim como na conferência posterior de Bogotá – marcada pelo nascimento da OEA, a Conferência do Rio esteve permeada por uma crescente cruzada anticomunista e pela continuação da agenda iniciada em Chapultepec. “Ao tempo em que a política externa norte-americana se militarizava ainda mais, na agenda latino-americana destacava-se cada vez a necessidade de políticas econômicas apropriadas, incluindo a proteção das indústrias incipientes” (ESCOBAR, 1998, p. 60, tradução nossa)¹³

Somente em Bogotá, os EUA reconheceram alguns pontos da agenda de políticas econômicas proposta pela América Latina. O então secretário de Estado, General Marshall, declarou que a América Latina não podia esperar algo similar ao plano Marshall executado na Europa. Porém, reconheceu a necessidade de tratar de assuntos econômicos a partir de uma política de “portas abertas”, a qual

¹² Apesar dessa divisão entre “regionalistas” e “globalistas”, a delegação norte-americana conseguiu liderar a Conferência e, a despeito dos protestos latino-americanos, conseguiu aprovação para as decisões anteriormente tomadas pelos Três Grandes na Conferência de Dumbarton Oaks sobre a futura criação da ONU (MOURA, 1990).

¹³ “Al tiempo que la política exterior norteamericana se militarizaba aún más, para la agenda latinoamericana resultaba cada vez más importante la necesidad de políticas económicas apropiadas, incluyendo la protección a las incipientes industrias”.

significava: livre acesso aos recursos de todos os países latinos, fomento à empresa privada e um tratamento diferenciado ao capital estrangeiro. O próprio Truman deixou claro, em um discurso de 1947, que “os problemas dos países desde o hemisfério [americano] são de natureza diferente e não podem ser aliviados com os meios e enfoques que se contemplam para a Europa” (MAYA, 1993: 13 *apud* ESCOBAR, 1998, p.69)¹⁴

No contexto regional, o surgimento da Cepal brotou neste cenário de constantes queixas latino-americanas e indefinição da política externa dos EUA para a região (HIRST, 2003). No âmbito institucional, a regionalização dos estudos econômicos, encabeçada pela ONU, era um anseio premente da região que encontrava respaldo nos reclamos dos países latino-americanos por uma maior cooperação econômica e financeira internacional – semelhante ao plano Marshall (DÁLIO, 2016). As demandas desses países não foram levadas em consideração quando se desenhou a nova ordem internacional a partir da conferência de Bretton Woods (1944), por sua vez, eles passaram a utilizar os principais fóruns multilaterais para pedir ajuda ao desenvolvimento e demonstrar a sua insatisfação com a ordem internacional vigente (AYLLÓN, 2014).

No plano da prática, o incipiente projeto de industrialização, começado em alguns países nos anos de 1930, encontrou na “negligência” econômica da política externa norte-americana um ponto de constantes estrangulamentos e choques de interesse. A sociedade latino-americana estava passando por um processo de complexificação econômica, social e política, iniciados antes do fim da Segunda Guerra Mundial. O pontapé da industrialização já havia sido iniciado em alguns países estimulando a necessidade de ampliar os mercados domésticos, a urbanização, a ascensão de classes profissionais, o conflito de classes, a modernização do Estado, o aumento da atenção às ciências positivas e o surgimento de movimentos modernistas. Em corolário, isso acarretou uma mudança de interesses e aumento de demandas. Os norte-americanos, ou não compreenderam isso bem, ou simplesmente negligenciaram enfocando-se nos assuntos do eixo Leste-Oeste (ESCOBAR, 1998).

¹⁴ “*Los problemas de los países de este hemisferio [americano] son de naturaleza diferente y no pueden ser aliviados con los mismos medios e iguales enfoques que se contemplan para Europa*”

Economicamente, a exclusão do plano Marshall e a falta de acesso aos “dólares escassos” dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região e fermentava o florescimento de ideias nacionalistas e regionalistas em todo o continente latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000). Conforme destacaram Cervo e Bueno (1992), os países periféricos tinham muitos motivos para se queixar da ajuda internacional vinda dos EUA. Além de minguada, ela era politicamente dirigida e sobrecarregada de interesses imperialistas. Numericamente:

Entre 1946 e 1964, o total norte-americano de 84 bilhões de dólares em ajuda ao exterior repartiu-se entre 56,9 bilhões de investimento econômicos e 27,2 de ajuda militar, indo 43 bilhões para a Europa, 18,9 para o Extremo Oriente, 13,4 para o Oriente próximo, **4,4 para a América Latina** (grifo nosso) e 0,822 para a África (CERVO; BUENO, 1992, p. 372).

Na esfera dos discursos, visões de mundo pró e contra a entrada de capital externo passaram a disputar o protagonismo dentro do projeto de desenvolvimento econômico da América Latina (HIRST, 2003; MOURA, 1990). Conforme sintetizou Moura, nesse período:

Muitos países latino-americanos defendiam o desenvolvimento econômico mediante industrialização e protecionismo e uma ativa participação *governamental* nesse processo. De outro lado, a delegação norte-americana insistia numa política de “portas abertas”, assim sumarizada pelo professor R. A. Humphreys: “não discriminação; abolição de práticas comerciais restritivas; redução efetiva das barreiras alfandegárias; eliminação do nacionalismo econômico ‘em todas as suas formas’; tratamento justo e equitativo para as empresas e capitais estrangeiros; estímulo à empresa privada e desestímulo as empresas estatais de comércio; necessidade de que o desenvolvimento industrial tenha bases sólidas; e finalmente a necessidade de padrões de vida mais altos e de padrões de trabalho mais progressistas (MOURA, 1990, p.8)

A própria criação da Cepal, em 1948, ainda que incentivada pelos países da América Latina, em especial o Chile, surgiu em um cenário de incredulidade regional. “Apesar desse incentivo transitório, a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.26). Todavia, já nos primeiros anos de funcionamento,

essa Comissão tornou-se a principal e mais autônoma Instituição fomentadora do pensamento eminentemente latino-americano (MORAES, 1995). “As expectativas das nações latino-americanas sobre os resultados dos trabalhos da Comissão garantiriam, a seu tempo, a legitimidade que esse novo órgão das Nações Unidas precisaria para se consolidar” (DÀLIO, 2016, p.4).

Apesar de ser uma Instituição da ONU e uma Comissão ligada ao ECOSOC, a Cepal tornou-se um organismo provido de um pensamento próprio. Dentre as cinco Comissões Regionais criadas entre 1947 e 1973, ela foi a que alcançou maior independência, relevância acadêmica e proeminência política, contribuindo, portanto, para a construção de um pensamento social latino-americano e de “contra-hegemonia” (SADER et al., 2006).

O contexto histórico da América Latina, logo após 1945, foi o terreno frutífero para a germinação das ideias cepalinas. Conforme destacou Bielschowsky:

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, potencializado pelo rápido crescimento de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954, e por uma folga na restrição externa que permitiu uma expansão nas importações de 7,5% ao ano, no mesmo período. Isso abria espaço ao fortalecimento da ideologia industrializante, que apenas vinha dando os primeiros passos na região. Ao mesmo tempo, disseminava-se a ideia de que as exportações tradicionais tendiam a recuperar terreno com a volta à normalidade no pós-guerra, potencializando a restauração da ideologia liberal dominante até os anos de 1930 (BIELSCHOWSKY, 2000, p.24).

A realidade latino-americana – de industrialização e urbanização – já não estava mais sendo explicada, em sua abrangência, pela teoria da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), a qual se baseava na tese das vantagens comparativas formulada por David Ricardo em *The Principles of Political Economy and Taxation* (1817)¹⁵.

¹⁵Ricardo apresentou uma das primeiras demonstrações “científica” de que o comércio internacional era amplamente benéfico. Sua lei das vantagens comparativas – em contraste com a lei das vantagens absolutas de Smith presente em *The Wealth of Nations* (1776) – propôs uma nova base para a teoria liberal do comércio, além de servir como fundamento científico para todo o edifício do pensamento econômico liberal posterior. Ele argumentou que o fluxo de comércio entre os países era determinado pelo custo relativo dos bens produzidos (e não absoluto como afirmou Smith): “Os países tenderão a especializar-se naqueles produtos cujos custos sejam comparativamente menores. Mesmo que o país possa gozar de uma vantagem absoluta na produção de todos os bens, ganhará mais com o comércio caso se especialize naqueles bens em que seus custos de produção

Todavia, as duas guerras mundiais e a crise de 1930, alteraram essa lógica defendida pelo *mainstream*¹⁶. Porém, ao mesmo, não havia um escopo teórico verdadeiramente sistematizado capaz de explicar a nova realidade da América Latina pós-1945, de forma conjuntural. Conforme expressou Bielschowsky (2000), diante da ideologia liberal, a defesa do desenvolvimento via industrialização tinha no imediato pós-guerra a inconveniência de se encontrar insuficientemente instrumentalizada do ponto de vista analítico.

Havia, para os defensores da industrialização, uma espécie de “vazio teórico”, e a descrença em relação à teoria econômica existente gerava uma perplexidade face à falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que se tentava entender e transformar (BIELSCHOWSKY, 2000, p.24).

Esse vácuo entre a realidade econômica latino-americana e a teoria foi, pois, preenchido pela teorização construída pela Cepal¹⁷ em diálogo com as ideias

sejam relativamente baixos, deixando que os outros produtos sejam produzidos alhures (GILPIN, 2002, p.196). O exemplo utilizado por Ricardo a respeito das vantagens na produção de vinho e têxtil é bem didático. Portugal podia produzir, tanto o vinho quanto o tecido, a um custo menor do que a Inglaterra poderia naquele contexto. Mas, como havia uma vantagem comparativa na produção de vinho (devido a um solo e clima propício), os portugueses ganhariam mais especializando-se nessa produção (e importando tecidos ingleses) ao invés de produzir simultaneamente os dois produtos. A Inglaterra também seria beneficiada especializando-se na produção de têxtil (e importando o vinho português) porque teria acesso a um produto possivelmente mais barato e de igual (ou superior) qualidade (CARDOSO, 1977). Esse mesmo raciocínio foi transplantado para a explicação da especialização agroexportadora da América Latina.

¹⁶Os países centrais, especializando-se na produção de manufaturas, poderiam fornecer ao restante do mundo produtos de alta qualidade e baratos – enquanto as periferias, assumindo do seu papel de celeiro mundial, ganhariam especializando-se na exportação de matérias-primas e gêneros alimentícios. (GILPIN, 2002). No âmbito teórico, essa especialização atuaria em nome da eficiência e produtividade, trazendo vantagens comparativas para ambas as partes envolvidas. As tentativas da periferia de repetir o caminho feito pelo centro estavam fadadas ao fracasso. A revolução burguesa e industrial eram características exclusivas das sociedades europeias e estadunidense sendo, assim, impossíveis de serem reaplicadas em curto e médio prazo pelo restante dos países subdesenvolvido da economia mundial (BORÓN, 2010). O caminho de desenvolvimento “euro/norte-americano” rumo à industrialização estava fechado. Caberia às periferias aceitar o seu *status quo* no comércio internacional, pois ele seria um jogo de soma positiva onde todos ganhavam condições para o crescimento econômico.

¹⁷ A difícil tarefa de sistematização dos trabalhos da CEPAL foi feita pela primeira vez, conforme afirmou Bielschowsky (2000), por Aníbal Pinto em 1968 para a comemoração do vigésimo aniversário da instituição. Posteriormente, esse trabalho foi refeito, em 1981, por Rodríguez atendendo à pedidos de Prebisch. No ano 2000, tendo como justificativa a comemoração de cinquenta anos da comissão, Bielschowsky organizou uma versão em português dos principais trabalhos da mesma, intitulando-a de: “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL”. Feita em dois volumes, essa obra percorreu a trajetória intelectual da instituição desde a sua fundação até os dias contemporâneos. Ela oferece uma visão conjuntural do Pensamento Cepalino e, por isso, tornou-se a principal fonte de coleta de dados do presente trabalho.

nacionalistas elaboradas por List, na Alemanha, e Hamilton, nos EUA¹⁸. Logo os escritos cepalinos tornaram-se a versão regional da teoria do desenvolvimento – contribuindo para a construção da nova disciplina que se instalava progressivamente no mundo acadêmico anglo-saxão¹⁹ (BIELSCHOWSKY, 2000). Na prática, perspectiva cepalina serviu como uma luva para a justificação dos projetos políticos de vários governos da América Latina. A necessidade de se realizar políticas de industrialização, como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza, foi o tom das reflexões da Cepal e, de modo geral, acabou sendo bem acolhida por retratar a nova realidade da região na década de 1950²⁰.

¹⁸ Ainda que as raízes do protecionismo econômico possam ser identificadas em alguns autores mercantilistas dos séculos XVII e XVIII, considera-se o *Report on the Subject of Manufactures* – obra de Hamilton apresentada aos legisladores norte-americanos em 1791 – como sendo o marco teórico do moderno nacionalismo econômico e da defesa do protecionismo (GILPIN, 2002). Tentando responder qual seria a melhor estratégia econômica a ser adotada pelos Estados Unidos no contexto após a guerra pela independência, Hamilton chegou à conclusão de que a industrialização seria o catalizador mais eficiente para o crescimento econômico norte-americano: “Não só a riqueza, mas a independência e a segurança de um país parecem estar associadas materialmente com a prosperidade das manufaturas. Tendo em vista esses grandes objetivos, toda nação deve esforçar-se por possuir em si mesma todos os produtos essenciais. Estes abrangem os meios de subsistência, de habitação, de vestuário e de defesa (HAMILTON, [1791] 1995, p. 284)”. O contemporâneo e contrário às ideias de Smith acreditava que a ação centralizada estatal era fulcral na transformação da natureza das economias e, desse modo, na alteração do *status* do estado na economia mundial. Na contramão da *laissez faire* e do pensamento agrário de Thomas Jefferson, doutrina dominante na época, ele defendeu: subsídios à indústria; políticas de regulamentação alfandegárias; a imigração de uma mão de obra qualificada e um sistema bancário fornecedor de capital para o investimento (HAMILTON, 1995). Contemporâneo e crítico à Ricardo, influenciado pelas ideias de Hamilton, List também compactuava com a centralidade do estado para o processo de desenvolvimento industrial das economias, contrapondo-se ao corolário liberal. Depois de morar alguns anos nos Estados Unidos e de ter contato com o *Report* já citado, esse autor escreveu o livro *O sistema nacional de economia política* (1841). Nele, mostrou que as teorias do livre comércio – construída pelos economistas ingleses – eram uma retórica que não se expressava na prática se olharmos a política econômica dos fortes. Nunca existiu uma divisão internacional do trabalho natural ou imutável tal como implicitamente advogavam os defensores da lei das vantagens comparativas. A divisão do trabalho era uma condição histórica fruto dos empregos anteriores do poder econômico e político da Inglaterra. Os ingleses usaram a autoridade do Estado para proteger suas indústrias contra a competição estrangeira. Ao mesmo tempo, enfraqueceram os seus opositores e concorrentes pela forma militar. Somente quando eles adquiriram condições extremamente favoráveis para a competição que se tornaram os lastradores da doutrina da *laissez faire* no mundo (List, 1986).

¹⁹ Essa disciplina se respalda em um conjunto de reflexões a respeito do desenvolvimento fundamentadas na esteira “ideológica” da heterodoxia keynesiana.

²⁰ Todavia, apesar dessas postulações teóricas serem bem acolhidas na região, elas não foram bem recebidas na totalidade do hemisfério. Os Estados Unidos do Norte, conforme foi retratado por Pollock (1978 *apud* BIELSCHOWSKY, 2000), liam as ideias de Prebisch e da CEPAL com muita desconfiança. O Departamento de Estado do governo norte-americano as associavam a ideias comunistas, sobretudo no período macarthista da Guerra Fria. Na verdade, qualquer expressão de nacionalismo na América Latina era diretamente assimilada pelo governo dos EUA como possível ponto de questionamento do *status quo* e possibilidade de revolução comunista.

Na verdade, por ser uma Comissão diretamente vinculada à ONU, desde os primórdios, os trabalhos da Cepal tiveram um caráter fortemente *policy-oriented*. Ela produziu diversos textos com recomendações de caráter econômico, além de ter encabeçado inúmeras missões de assistência técnica nos mais variados campos da atividade econômica e nos múltiplos subtemas que compõem a problemática do subdesenvolvimento latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000).

Conforme levantou Dálio (2016), só no âmbito da temática da integração regional, de 1948 até fevereiro de 1960, essa Instituição realizou oito conferências, dois períodos de sessões do Comitê de Comércio, duas reuniões do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, duas reuniões do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, duas reuniões de consulta sobre política comercial com a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai e duas com países da região Grã-colombiana (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), além de vários contatos do Secretariado executivo com as entidades corporativas de classe e a burocracia estatal dos países envolvidos nos debates sobre a formação do Mercado Regional.

Seu público alvo fundacional era, portanto, os *policy-makers* da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000). O debate intelectual e essa agenda de pesquisa inicial que a mesma suscitou não eram as suas pretensões centrais. Tal como destacou Cardoso (1977) em *La originalidade de la copia: la CEPAL e la idea de desarrollo*, a Comissão fomentou um pensamento original, diante das expectativas de que ela reproduzisse apenas uma cópia.

Porém, a Cepal teve tanto um respaldo estatal quanto acadêmico construindo uma teoria própria sobre o desenvolvimento diferente das teorias da modernização do mundo ocidental. Na academia, ela fomentou um debate ontológico, epistemológico e metodológico sobre o subdesenvolvimento da América Latina. De acordo com Moraes (1995), os estudos cepalinos marcaram todos aqueles que se aventuraram no entendimento dos problemas econômicos e sociais do continente. Conforme destacou Bielschowsky (2000), o espaço dessa “cultura”, intelectualmente construída pela Instituição, foi ocupado por uma plêiade de pensadores o qual reuniu alguns dos principais historiadores econômicos latino-americanos – a citar: José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Osvaldo Sunkel e outros. Nas palavras desse autor:

Foram da Cepal ou estiveram sob seu raio direto de influência autores de livros clássicos de história econômica dos países da região, como Aníbal Pinto e seu *Chile un Caso de Desarrollo Frustrado* (1956), Celso Furtado (1959) e seu *Formação econômica do Brasil*, e Aldor Ferrer (1979) e seu *La Economía Argentina* (BIELSCHOWSKY, 2000, p.20).

Em mais de meio século, essa Instituição foi a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade socioeconômica latino-americana. Fazendo um balanço geral, é possível identificar quatro traços analíticos em todo esse período. Conforme sistematizou Bielschowsky (2000), as forças motrizes que regeram os cinquenta anos de pensamento da Cepal foram o *método* em conjunto com uma tríade de escalas de análise referentes:

- a. A *inserção internacional da América Latina* no âmbito da economia e comércio mundial;
- b. Os *condicionantes estruturais internos* latino-americanos relacionados aos problemas de: crescimento e o progresso técnico, poupança, emprego e distribuição de renda;
- c. As necessidades e possibilidade de *ação estatal* dos países da região visto como principal agente provedor e catalizador do desenvolvimento econômico.

O método *histórico-estruturalista* baseou-se em uma reflexão dialética *centro-periferia* sobre a economia mundial. O pensamento cepalino encarou o subdesenvolvimento como algo, simultaneamente, histórico-estrutural marcado por um sistema em que centro e periferia coexistem e determinam-se mutualmente (MOURA, 1990). E a partir disso, construiu a reflexão de que o caminho para o desenvolvimento econômico não poderia ser pensado como algo linear e executável em etapas, tal como afirmaram teorias a-históricas da modernização

como a de Rostow²¹, Buchanan, Balwin, Kindleberger, Adelman, Lewis e Rodan. Ele seria peculiar, histórico e específico em cada continente²².

Todas estas três escalas de análises – internacional, regional e estatal – conjugadas com o método estruturalista foram fundamentais para a emergência de um pensamento endógeno e autônomo sobre a região. Portanto, pode-se dizer que, em mais de cinquenta anos, a Cepal fomentou direta e indiretamente algumas “ondas de reflexões” sobre as causas do subdesenvolvimento e meios para alcançar-se o desenvolvimento da América Latina. Suas conclusões no início da metade do século XX reverberaram na proposta de uma maior integração regional na América Latina.

Na década de 1950, em específico, essa Comissão foi fundamental para a defesa da Industrialização por Substituição de Importação (ISI), bem como, protagonista – técnica e teórica – do principal projeto de integração da América Latina de 1960: a ALALC. Para entender como a Cepal construiu suas proposições sobre o velho regionalismo é necessário dar um passo prévio, isto é, compreender os antecedentes, a ascensão do modelo de ISI e a constatação da deterioração dos termos de troca. Esse é objetivo do capítulo seguinte. Afinal, as proposições sobre a integração regional surgiram, sobretudo, como respostas aos

²¹ Com forte influência Behaviorista buscando encontrar padrões passíveis de reaplicação, destacou-se a tese de Rostow no final da década de 1950. As suas ideias – sistematicamente apresentadas em *As etapas do crescimento econômico: Um manifesto não comunista* – consistiram em afirmar que o caminho do desenvolvimento “euro-norteamericano”, que ao contrário do que se pensava, não estava fechado. Logo, poderia ser reaplicado nas economias periféricas. De acordo com esse autor (1959) esse processo seria a-histórico, formal e linear. Os passos da humanidade rumo ao desenvolvimento eram universais. Eles se iniciariam pelas sociedades tradicionais pré-capitalistas, adquiriam pré-condições para o arranco, “arrancava” (*takeoff*), chegava à maturidade e finalmente na era do consumo de massas. Os obstáculos ao desenvolvimento periférico não eram estruturais ou fruto das restrições da economia mundial, mas sim “produto de decisões políticas erradas, de eleições desafortunadas dos governantes ou de fatores inerciais facilmente removíveis” (BOROM, Atílio. 2010 p.20). No final da década de 1950 para o início da década de 1960, houve “o colapso teórico da análise rostowiana com seu correlato no desmoronamento da sociologia parsoniana, a crise da modernização e a falência do behaviorismo na ciência política” (BOROM, Atílio. 2010 p.21). É então quando as teorias sobre desenvolvimento, integração, autonomia e dependência começam a ganhar destaque e passam a ser escutadas por grandes dirigentes da América Latina.

²² Conforme constou nas reflexões de Bielschowsky (2000), em outros campos do conhecimento das ciências sociais, como o da linguística e antropologia onde o “estruturalismo” se origina, este método correspondeu tipicamente a um instrumento metodológico sincrônico ou a-histórico. No estruturalismo cepalino o método assume uma conotação diferente ao ter um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas que lembram mais o método “indutivo” do que uma “heurística positiva”.

estrangulamentos sofridos por esse modelo de desenvolvimento proposto pelos desenvolvimentistas.

3. O INÍCIO SISTEMÁTICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Elucidado o contexto histórico-institucional do surgimento da Cepal, o objetivo deste capítulo consiste em abordar as dificuldades e o declínio do modelo de desenvolvimento primário-exportador e a correlata ascensão da ISI na América Latina. No momento subsequente, a partir de uma análise documental, mostra-se como a constatação da deterioração dos termos de troca foi fundamental para a construção da teoria do desenvolvimento da Cepal, no início da década de 1950 e correlata defesa da Integração Econômica Regional.

3.1. Antecedentes e a ascensão da industrialização

Na escala regional latino-americana, executou-se até a primeira metade do século XX um modelo de desenvolvimento – fundamentado, teoricamente, nas teorias liberais e amarrado, na prática, pela DIT – que reafirmava a dificuldade de industrialização regional. Acreditava-se que as economias da América Latina estavam destinadas à especialização agroexportadora tendo em vista a sua baixa eficiência na produção de manufaturas, alta produtividade agrícola e disponibilidade de recursos naturais. Assim, nessas sociedades, as exportações eram a principal fonte geradora da Renda Nacional (RN) e as importações instrumentalizavam-se para servir de fonte para o suprimento de vários tipos de bens e serviços necessários ao atendimento de grande parte da demanda interna (TAVARES, 2000).

A venda de matérias-primas e gêneros alimentícios para o comércio internacional tornava-se praticamente a única componente autônoma responsável pelo crescimento da RN, e o setor exportador o centro mais dinâmico de toda a economia. Em corolário, as importações destinavam-se a cobrir faixas inteiras de bens de consumo terminados e, praticamente, o total dos bens de capital necessários ao processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno da renda (TAVARES, 2000).

Internamente, nas economias latino-americanas, havia uma nítida separação entre a capacidade produtiva destinada a atender ao mercado externo

e interno. Em consequência, existia uma divisão do trabalho entre os setores externos e internos nessas periferias. O primeiro, respectivamente, representava o segmento de maior rentabilidade econômica. Ele era especializado em poucos produtos, dos quais apenas uma parcela reduzida era consumida internamente. Já o segundo caracterizava-se por uma baixa produtividade – basicamente de subsistência – direcionada a satisfazer partes da necessidade de alimentação, vestuário e habitação de um substrato da população monetariamente incorporada de forma precária aos mercados consumidores (TAVARES, 2000).

No âmbito socioeconômico, essa segregação gerava uma distribuição de renda extremamente desigual, marcada pela alta concentração dos meios de produção nas mãos da classe ligada ao setor exportador, de um lado, e por baixíssimos níveis de renda em conjunto com a “superexploração” da força de trabalho, do outro²³. No que diz respeito ao poder de compra, grande parte da população tinha padrões de consumo muito baixos. Em via contrária, uma pequena parcela da sociedade auferia níveis de renda-consumo semelhantes aos dos grandes centros europeus e tinham suas necessidades atendidas por meio das importações de produtos suntuários (TAVARES, 2000).

Desse modo, nesse modelo clássico de desenvolvimento primário-exportador, o esquema dual – de divisão social do trabalho e acentuadíssima desigualdade na distribuição de renda – caracterizava a base da tremenda disparidade entre a estrutura da produção e a composição da demanda interna. Essas, por sua vez, oscilavam no mercado mundial. Quando a demanda por matérias primas e gêneros alimentícios estava em alta, as economias latino-americanas tendiam, portanto, a crescer. Entretanto, em caso contrário, as exportações não conseguiam mais subsidiar as importações destinadas ao abastecimento do mercado interno, causando um verdadeiro colapso na balança comercial dos países latino-americanos (TAVARES, 2000).

Em contexto de crise e/ou guerras, as economias sofriam estrangulamentos. As exportações caíam não conseguindo sustentar as importações, tal como sustentava outrora – levando esse modelo tradicional à crise e/ou declínio (TAVARES, 2000). Assim, o aumento da RN e, conseqüentemente, o

²³ Para um aprofundamento do conceito de “superexploração” da força de trabalho, ver: Marini (2000)

desenvolvimento desse tipo de economia dependia, em última instância, do comportamento da demanda externa por produtos primários que, por sua vez, estava atrelado às oscilações do comércio internacional e às economias centrais (TAVARES, 2000).

Até então, essa estratégia de desenvolvimento econômico era amplamente adotada e aceita em toda a América Latina. Pouco questionava-se o lugar ocupado pela região na DIT e as discussões sobre o desenvolvimento, até a primeira metade do século XX, eram minguadas. Todavia, no âmbito do sistema internacional, a “era de ouro do capitalismo”²⁴, levantou uma discussão sobre o desenvolvimento – enveredada (DÁLIO, 2016; MOURA, 1990; SADER, 2006):

- a. No contexto sistêmico: por uma nova ordem internacional pós-1945, desvantajosa para as periferias, em geral, e para América Latina, em específico;
- b. No âmbito Leste-Oeste: pelo início do confronto político-ideológico entre os EUA-URSS para supremacia do Capitalismo ou Socialismo;
- c. Na esfera norte-sul: pelo alvorecer do processo de descolonização afro-asiática e o correlato surgimento da consciência do “Sul Global” nas periferias²⁵.

A industrialização do Japão e, mais tarde, dos hoje conhecidos Tigres Asiáticos (anteriormente periferias) levantou um debate a respeito das possibilidades de desenvolvimento e das causas do subdesenvolvimento dos países periféricos no restante da Ásia, África e América Latina no contexto geral da Guerra Fria. (BORÓN, 2010) Na esfera regional, o desencadeamento de duas guerras mundiais e, no intervalo dessas, a crise de 1929 havia representado uma

²⁴ Conceito sistematizado por Hobsbawm (1995) em *Era dos extremos: o breve século XX*.

²⁵ Conforme mostrou Ayllón (2014), essa expressão foi cunhada no final da Guerra Fria para fazer referência aos países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul, assim como a outros localizados no hemisfério Norte, que possuem indicadores de desenvolvimento médios e baixos. Tais países são, em sua maioria, jovens nações africanas ou asiáticas e também Estados latino-americanos independentes há mais de dois séculos (totalizando 150 Estados soberanos). Nas palavras desse autor esse termo pode ser conceituado como sendo uma “designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações em desenvolvimento, diversificadas em suas histórias, origens e tradições, com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura ou à identidade” (AYLLÓN, 2014, p. 57).

mudança inicial das relações internacionais na América Latina e um abalo nesse modelo econômico tradicional que vinha sendo executado desde o século XIX. Esses episódios dificultaram o escoamento dos alimentos e matérias-primas latino-americanas, assim como impossibilitaram cada vez mais a importação dos produtos manufaturados vindos, outrora, dos países centrais. Eles puseram, temporariamente, em cheque o modelo agroexportador até então reinante na DIT escancarando a vulnerabilidade desse tipo de economia (MARINI, 2000).

A crise prolongada dos anos de 1930, marco desse processo, ilustra bem a violenta queda na receita das exportações e como isso acarretou, de imediato, em uma diminuição de mais de 50% da capacidade latino-americana para importar. A dificuldade regional de satisfazer o consumo interno por meio das importações e as restrições às exportações – geradas por essa crise do setor externo e a guerra – fizeram com que alguns países latino-americanos fossem levados a adotar um novo tipo de dinâmica econômica. A profundidade desse desequilíbrio externo fez com que os respectivos governos executassem uma série de medidas buscando defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Diante dessa conjuntura, os Estados controlavam suas importações, elevavam a taxa de câmbio, compravam excedentes ou financiavam os estoques nacionais, visando antes defender-se dos desequilíbrios externos do que estimular a atividade industrial propriamente interna (TAVARES, 2000).

No entanto, apesar da industrialização ter sido pioneiramente estimulada de forma “acidental”, conforme mostraram Prebisch (2000) e Tavares (2000), essas medidas tornaram-se o pontapé inicial para o desenvolvimento da atividade industrial na América Latina. Esse “empurrão” possibilitou – ao desenvolvimento da indústria nacional latino-americana (em gestação desde a década de 1910) – um enorme crescimento na década de 1920 a 1930 e uma expansão, sem precedentes, na década de 1950 (MARINI, 2000).

No início do século XX, havia uma incipiente indústria nacional de bens de consumo interno – tais como: tecido, calçados e móveis – atrelada ao desenvolvimento do setor exportador e da urbanização. Todavia, essa tinha uma baixa produtividade/lucratividade (com caráter praticamente de subsistência) e não conseguia atender, em sua totalidade, as necessidades do mercado interno (TAVARES, 2000). Deste modo, a industrialização e o aumento da complexidade

da sociedade só passaram a ser uma realidade generalizada, em maior ou menor grau, na América Latina após a Segunda Guerra Mundial.

Desde a grande depressão, alguns países latino-americanos começaram a tratar de construir as suas economias com maior autonomia do que antes, mediante o fomento estatal e a industrialização. A participação de setores médios na vida social e política estavam começando a aparecer, o sindicalismo entrava na vida política, e até a esquerda comunista havia conseguido vitórias importantes. Em termos gerais, a democracia emergia como componente fundamental da vida nacional no sentido de uma maior participação das classes populares, junto com o sentido crescente da importância da justiça social e o fortalecimento das economias domésticas. De fato, durante o período 1945-1947 muitas democracias pareciam estar em processo de consolidação e os regimes ditatoriais estavam transitando à democracia (ESCOBAR, 1998, p.65)²⁶.

Essa nova realidade econômica e política, de acordo com a Cepal (1949), começou a deteriorar o antigo esquema da DIT que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até a década de 1940. Conforme recapitulou esse autor:

Cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais. Nele, não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas Guerras Mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, vem ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial (Cepal, 1949, p. 71).

A descrição dessas “possibilidades” presentes nessa citação de Prebisch foi sistematizada e sumarizada por Tavares (2000):

Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade de importar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste *ex ante* entre as estruturas de

²⁶ Desde la gran depresión algunos países latinoamericanos comenzaron a tratar de construir sus economías con mayor autonomía que antes mediante el fomento estatal a la industrialización. La participación de sectores medios en la vida social y política hacía su aparición, el sindicalismo entraba a la vida política, y hasta la izquierda comunista había alcanzado logros importantes. En términos generales, la democracia emergía como componente fundamental de la vida nacional en el sentido de la necesidad de mayor participación de las clases populares, junto con el sentido creciente de la importancia de la justicia social y el fortalecimiento de las economías domésticas. De hecho, durante el período 1945-1947 muchas democracias parecían estar en proceso de consolidación y los regímenes dictatoriales hacían una transición a la democracia.

produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste *ex post* se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva. Inicialmente e mesmo “sobreutilizando” a capacidade existente foi possível substituir uma parte dos bens que antes se importavam. Posteriormente, mediante uma redistribuição de fatores, e, particularmente, do recurso escasso às divisas, utilizou-se a capacidade de importar disponível com o fim de obter do exterior os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades destinadas a continuar o processo de substituição (TAVARES, 2000, p. 33).

No plano regional, o crescente descrédito quanto às teorias liberais que pregavam a especialização primária das periferias, somada à constatação de uma realidade prática de deterioração dos termos de troca, fez com que emergissem novas reflexões encabeçadas pela Cepal, no final da década de 1940, a respeito do subdesenvolvimento da América Latina e sua inserção internacional. Não obstante, algumas teorias nacionalistas, defensoras da intervenção estatal na economia passaram a ganhar destaque, principalmente nos EUA e Alemanha, influenciando alguns intelectuais latino-americanos.

Para Ruiz (2012), iniciou-se, a partir de então, uma nova etapa do pensamento integracionista latino-americano, no qual aquelas ‘ideias’ ou ‘pré-teorizações’ políticas, culturais, sociais e educacionais começaram a serem complementadas, pelo menos do ponto de vista econômico, por uma nova concepção teórica a respeito do desenvolvimento, integração e regionalismo latino-americano. Foi nessa toada inicial de reflexões que constatou-se a deterioração dos termos de troca, característica de uma DIT prejudicial para a América Latina. A partir disso, fundamentou-se toda a teoria desenvolvimentista. O próximo tópico tem por objetivo mostrar um pouco dessa trajetória.

3.2. A constatação da deterioração dos termos de troca e a defesa da ISI

No âmbito institucional, após a gestão de Gustavo Martínez Cabañas, Raúl Prebisch assumiu a secretaria-executiva da Cepal transformando-a, no ano de 1950, em um instrumento de “manifesto latino-americano” (SADER et al., 2006). Na verdade, o ex-gerente geral do Banco Central argentino chegou à sede dessa

Comissão (Santiago, Chile), em 1949, para exercer o cargo de consultor dos *Estudios Económicos*. Mas, devido ao grande destaque que ganhou o seu pensamento, logo foi promovido em 1950 (BIELSCHOWSKY, 2000).

Essa trajetória foi pioneiramente relatada por Furtado em 1985, e novamente traga por Bielschowsky treze anos depois, em “Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha”:

Segundo relato de Celso Furtado em sua “Fantasia organizada” (1985), num dado momento do primeiro semestre de 1949, Prebisch recolheu apressadamente uma primeira versão do texto que acabara de preparar para integrar esse documento [*Estudio Económico*]. Passou algum tempo trancado em sua sala, certamente debruçado sobre os dados recém-publicados pela ONU sobre deterioração dos termos de intercâmbio. Em seguida, divulgou a obra que Hirschman chamaria de “Manifesto latino-americano”. Tratava-se de “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p.26)

“O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais” foi publicado no último ano da década de 1940 como uma introdução do “*Estudio económico de América Latina, 1948*”. Devido à sua grande repercussão, novamente ele foi republicado pela Comissão, em 1962, no “Boletín económico de América Latina” (vol. VII, nº 1). Atualmente, esse capítulo novamente reapareceu na edição comemorativa de cinquenta anos da Instituição, organizada por Bielschowsky, em 2000.

Prebisch, nesse texto inaugural, introduziu-se no debate que já vinha sendo traçado – a partir das reflexões da economia política clássica – a respeito da utopia da propagação universal do progresso técnico dos centros para a periferia mundial e, conseqüentemente, universalização da riqueza capitalista. Apesar de ter sido David Ricardo – ou, pelo menos, a sua leitura neoclássica – quem levou essa ideia às últimas consequências, ao profetizar que o livre-comércio induziria também a uma convergência e homogeneização das riquezas das nações, vários renomados aurores da economia política versaram sobre esse tema (FIORI, 1999). Conforme destacou Fiori (1999), não é difícil localizar na obra de Adam Smith a previsão comum de que a expansão dos mercados – ou o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo industrial – promoveria, em longo prazo e por si só, a inevitável universalização da riqueza capitalista.

De modo geral, no plano da teoria liberal, acreditava-se que o fruto do progresso técnico, mais cedo ou mais tarde, tenderia, indiscutivelmente a distribuir-se de maneira equitativa por toda a coletividade – fosse via queda de preços ou por meio do aumento correspondente da renda. Deste modo, mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguiriam sua parcela no fruto do progresso capitalista. Não seria necessário optar pela industrialização na medida em que a ineficiência das periferias em tal processo fariam-a perder, irremediavelmente, os benefícios clássicos do intercâmbio internacional (PREBISCH, 2000). As forças do livre-comércio por si só distribuiriam, em suma, os frutos do progresso técnico.

Entretanto, no âmbito da realidade prática, ao contrário do que vinha sendo dito, os frutos do progresso não estavam sendo propagados de maneira equitativa para toda a coletividade – seja por meio da queda dos preços, e, muito menos, através do aumento da renda. Se por coletividade entendermos o conjunto de países industrializados, tal fruto, de fato, distribuiu-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Porém, se esse mesmo conceito for estendido à periferia da economia mundial (como abarcou), essa generalização carregaria em si um erro grave (PREBISCH, 2000).

Para Prebisch (2000), os benefícios do desenvolvimento da produtividade não estavam chegando à periferia numa medida comparável a aquela que logrou desfrutar a população dos países centrais. Nesse sentido, a deterioração dos termos de troca seria a evidência e a causa das acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas do centro em comparação à periferia, assim como era a responsável pelas notórias discrepâncias entre as suas forças de produtividade, renda e capitalização.

Esse desequilíbrio patente da deterioração dos termos de troca e, consequente, concentração dos benefícios do progresso técnico nos centros industrializados foi pela primeira vez apresentado no relatório *“Post-war price relations in trade between under-developed and industrialized countries”*,

elaborado, em 1949, pela Subcomissão para o Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas²⁷.

De acordo com o que foi mostrado por esse relatório, conjuntamente com a sistematização feita por Prebisch (2000), dos anos de 1870 até antes da Segunda Guerra Mundial, a relação de preços moveu-se constantemente contra a produção primária. O quadro abaixo ilustra bem o crescente declínio da relação entre o poder de compra dos produtos primários frente aos manufaturados no comércio internacional. Entre os anos de 1946 e 1947, no cenário pós- 1945 – essa relação era de 68,7%.

Quadro 1

RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS E DOS ARTIGOS FINAIS DA INDÚSTRIA (PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO, RESPECTIVAMENTE, DE ACORDO COM OS DADOS DA CÂMARA DE COMÉRCIO)
(Base: 1876-1880 = 100)

Período	Quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com determinada quantidade de produtos primários
1876-80	100,0
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
--	--
1921-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
--	--
1946-47	68,7

Fonte: Organização das Nações Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries*. Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

²⁷ Conforme mostrou Braga (2008), pesquisas como a de Tøye (2003), mostraram que esse relatório, apesar de divulgado como autoria da instituição, foi elaborado pelo economista e então membro da equipe da ONU Hans Wolfgang Singer. Um ano depois da publicação do mesmo, Singer divulgou um artigo na revista *American Economic Review*, no qual chega a conclusões semelhantes à análise realizada no relatório as quais, posteriormente, são sistematizadas dentro da CEPAL por Prebisch. A sua circulação foi limitada devido as observações iniciais ainda passíveis de checagem e, sobretudo, por causas das suas implicações contrárias ao pensamento econômico convencional (BRAGA, 2008).

1Fonte: BIELSCHOWSKY, 2000, p.81

Na contramão do que dizia a teoria das vantagens comparativas, a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não acarretava no encarecimento dos primeiros em relação ao último (BIELSCHOWSKY, 2000). Pelo contrário, conforme ilustrou Prebisch:

Nos anos de 1930, só era possível comprar 63% dos produtos finais da indústria adquiríveis nos anos 1860 com a mesma quantidade de produtos primários; ou seja, necessitava-se, em média, de 58,6% mais produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria (PREBISCH, 2000, p. 82).

Assim, Prebisch diagnosticou que os países da América Latina encontravam-se diante de um problema geral muito amplo – o da deterioração dos termos de troca – para o qual convergia uma série de problemas parciais, a citar: a escassez de dólares; a inflação; uma balança comercial deficitária; os poucos investimentos estrangeiros; as dificuldades no acúmulo de capital (via estímulos da poupança interna); e uma total vulnerabilidade econômica causada pela ausência de uma política anticíclica endógena (PREBISCH, 2000).

Na leitura marxista de Marini (2000), esse problema geral estava diretamente relacionado, em termos econômicos, com a incapacidade estrutural da América Latina de evoluir da extração da mais-valia absoluta para a relativa tal como ocorreu nas economias centrais²⁸. As economias latino-americanas especializaram-se dentro da D.I.T. em tarefas com menor rigor tecnológico e com uma organização social do trabalho pouco especializada. Assim, o simples fato dos países centrais produzirem bens que os países latinos não produziam, ou não o podiam fazer com a mesma facilidade, permitia-os vender seus produtos a um preço superior que o tempo de trabalho socialmente gasto na produção. Deste modo, o intercâmbio de produtos era muito mais favorável para o centro que para a periferia. Como éramos

²⁸A *mais-valia* consiste na diferença entre o trabalho excedente e o trabalho necessário para que o operário reproduza sua força de trabalho. Noutras palavras, é a forma pela qual o capitalista obtém seu lucro instrumentalizado na prática pela expropriação da força de trabalho. Ela é auferida de duas formas: através da *mais-valia* absoluta e da *mais-valia* relativa. A primeira, é conseguida através do aumento da intensidade e jornada de trabalho que permite ao explorador uma expropriação maior do trabalho excedente. Já a segunda, que também é uma forma de exploração do trabalho assalariado, é obtida por meio da alteração das condições técnicas de produção dando ao capitalista a capacidade de incrementar ainda mais sua atividade produtiva (MARINI, 2000).

dependentes das manufaturas, eles elucidavam a lei do valor aumentando o preço dos seus produtos manufaturados frente aos primários – realizando, portanto, um intercâmbio desigual.

Na concepção de Prebisch (2000), a superação desse obstáculo estrutural viria a partir da adoção de uma estratégia conjunta de Industrialização por Substituição de Importação (ISI), em associação à uma política anticíclica com controle rigoroso na pauta de importação e estímulos à exportação. A melhor saída seria tentar produzir internamente as próprias manufaturas ao invés de importa-las. Para autores como Braga (2008) e Bielschowsky (2000), esse trabalho de Prebisch produziu o arcabouço analítico dos problemas latino-americanos dando o pontapé na agenda de pesquisa econômica de toda a década de 1950. A partir da constatação feita pela ONU – sobre a deterioração dos termos de troca – esse argentino produziu uma reflexão empírica dos principais problemas latino-americanos, enquanto periferia girando em torno da órbita de poder norte-americana. E, propôs a instrumentalização da ISI como uma nova realidade a ser perseguida pela América Latina no pós-guerra.

Para Braga (2008) e Ruiz (2012), as proposições elaboradas por esse economista foram exitosas, na medida em que conseguiram fazer uma boa leitura dos condicionantes presentes na economia mundial durante os anos cinquenta. No âmbito sistêmico, o início da reestruturação das economias europeias centrais, logo depois da Segunda Guerra Mundial, fazia ilusória qualquer política de promoção imediata das exportações de manufaturas europeias para as periferias (RUIZ, 2012). Além disso, no âmbito regional, o tradicional modelo primário-exportador, que adequou perfeitamente à realidade do comércio internacional no período que antecedeu a primeira guerra mundial – não podia mais ser tomado como referência para os países latino-americanos no novo contexto pós-1945 (BRAGA, 2008). Conforme destacou Ruiz:

Entendia-se que a ISI ajudaria a resolver o problema da baixa elasticidade-preço da oferta exportável da periferia, ao permitir-lhe auto abastecer-se de certos produtos industriais, evitando um aumento na oferta de suas exportações tradicionais para obter maiores quantidades de bens

industriais e diminuir a pressão sobre os preços de suas importações (RUIZ, 2012, p. 42 tradução nossa)²⁹

Ainda em 1949, Prebisch reapresentou essas mesmas ideias, todavia com pequenas modificações na parte conceitual, no “Estudo econômico da América Latina, 1949”. Esse foi o primeiro documento destinado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2000). O objetivo de Prebisch, nesse novo estudo, era fazer um exame teórico mais aprofundado a respeito da já apresentada tendência de deterioração dos termos de troca e debruçar-se sobre a propagação do progresso técnico, com a finalidade de melhor compreender sua índole e de desfazer algumas dúvidas que consumavam aparecer ao seu respeito. O autor concluiu que esse é um fenômeno essencialmente dinâmico. E procurou demonstrar que, em última instância, o mesmo pode ser explicado pela relativa lentidão com que o desenvolvimento industrial do mundo absorve o excedente real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias (CEPAL, 2000). Nas palavras de Prebisch:

O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado, historicamente, com grande lentidão; enquanto isso, surge na técnica produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada. Assim, em geral, há uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários e que, com isso, impede a periferia de compartilhar com os centros industrializados o fruto do progresso técnico obtido por estes. Mais ainda, impede essa periferia de conservar uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico (CEPAL, 2000, p 142-143).

Já consagrado na metade do século XX, o economista argentino redigiu os cinco capítulos introdutórios do “Estudo Econômico da América Latina, 1950”, o qual posteriormente ganhou o nome de “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (BIELSCHOWSKY, 2000). Enquanto no estudo anterior

²⁹ “Se entendía que la ISI ayudaría a resolver el problema de la baja elasticidad-precio de la oferta exportable de la periferia, al permitirle atuo-abastecerse de ciertos productos industriales, evitando un incremento de la oferta de sus exportaciones tradicionales para obtene rmayores cantidades de biens industriales y disminuyendo la presión sobre los precios de sus exportaciones”.

constataram-se algumas proposições teóricas, nesse segundo, Prebisch propôs-se a discutir, com maior propriedade, os efeitos dessa formulação na política do desenvolvimento (CEPAL, 2000). Nele, o autor tratou dos efeitos do progresso técnico da periferia sobre a sua demanda de importações e voltou a reafirmar realidades fáticas como: a inflação, a escassez de capital, a baixa produtividade e a má alocação dos fatores de produção.

Conforme afirmou Bielschowsky (2000), nesse conjunto de documentos introdutórios já havia todos os elementos que passariam a figurar como referência intelectual e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos. Tal como foi sistematizado por Braga (2009), esses trabalhos advogaram pela industrialização da América Latina baseada, além da ideia associada à indústria nascente, em três outros argumentos:

- a. Uma evidência empírica em torno de uma deterioração conjuntural dos termos de troca (maléfica aos países produtores de matérias-primas e bens primários);
- b. Uma formulação teórica instrumentalizada para explicar essa deterioração;
- c. A percepção conjuntural acerca da necessidade de tomar-se uma decisão estratégica no importante momento em que se consolidava um novo modelo nas relações econômicas e políticas internacionais.

De acordo com Bielschowsky (2000), tais argumentações iniciais reafirmavam e representavam, sobretudo, três coisas: (1) Primeiramente, argumentava que a industrialização espontânea em curso tinha significado ímpar na história econômica das periferias, pois demonstrava a possibilidade de captação, pela região subdesenvolvida latino-americana, dos frutos do progresso técnico mundial (até então restrita aos países centrais); (2) em segundo lugar, expunha os elementos da matriz analítica do estruturalismo cepalino, levando em conta: a análise da inserção internacional das economias periféricas, a vulnerabilidade externa, além das condições problemáticas e das tendências “perversas” com as quais se processava internamente o crescimento econômico da periferia latino-americana; (3) e, por último, realizava uma incursão introdutória na

temática da intervenção estatal, baseada na tese de que as forças de mercado não seriam capazes de resolver (espontaneamente) o problema da má distribuição do progresso técnico e deterioração (BIELSCHOWSKY, 2000).

Na concepção de Tavares (2000), para além do que foi afirmado por Bielschowsky (2000) e Braga (2009), os escritos da Cepal formularam e defenderam a passagem de um modelo de desenvolvimento “para fora” em direção ao novo modelo de desenvolvimento voltado “para dentro”. Prebisch anteviu a necessidade de mudança do modelo tradicional primário-exportador rumo à um fundamentado no processo de Industrialização por Substituição de Importação (ISI) possibilitado, no âmbito sistêmico, por uma conjuntura internacional de sucessivas crises no comércio exterior, somada à tendência regional de deterioração dos termos de troca. O modelo de desenvolvimento “para dentro” ou, conforme ficou consagrado na literatura da Cepal, ISI, consistiu em um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” no qual, respondendo às restrições do comércio exterior, buscou-se repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 2000).

Ele seria diferente de uma autarquia, na medida em que não tinha como objetivo eliminar todas as importações produzindo tudo internamente. Havia uma plena consciência de que, ao produzir-se na escala interna alguns bens que antes eram importados, apareceriam novas demandas que – por sua vez – interfeririam nas importações de bens intermediários e de capital. Na medida em que se fosse aprofundando a ISI, a dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição, aumentaria (TAVARES, 2000). Deste modo, esse novo modelo de desenvolvimento tinha uma dinâmica de ciclo, ainda que momentaneamente, vicioso:

Quando se substituem os produtos finais, aumenta, em consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários (nem todos necessariamente produzidos no país), pagam-se novos serviços técnicos e de capital etc. No fundo, a produção de um determinado bem apenas “substitui” uma parte do valor agregado que antes se gerava fora da economia (TAVARES, 2000, p.40-41).

Ele era, portanto, caracterizado por um processo de desenvolvimento que se orientou, inicialmente, a partir do impulso das restrições externas. Mas, depois manifestou, essencialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial (TAVARES, 2000). A tabela abaixo busca sintetizar as principais divergências entre esses dois estilos de desenvolvimento.

TABELA 1

O VELHO E O NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO (MD) LATINO-AMERICANO

Principais características	MD “para fora”: Primário-Exportador	MD “para dentro”: ISI
Componente principal na formação da RN	Exportações	Mercado Interno
Setor e centro mais dinâmico da economia	Exportador	Industrial
Segmento de > produtividade e rentabilidade econômica	Exportador	Industrial
Segmento de < produtividade e rentabilidade econômica	Produção Interna	Agrícola
Pauta principal das Exportações	Produtos Primários	Bens de consumo semiduráveis e duráveis
Função principal das exportações	Gerar dividendos para a importação de bens necessários ao abastecimento do mercado interno	Gerar dividendos para a importação de bens necessários ao desenvolvimento do parque industrial interno
Pauta principal das importações	Bens/serviços essenciais e suntuários	Bens de capital e bens intermediários

Função principal das importações	Atender a demanda interna das elites locais com padrões de consumo semelhantes às a do centro.	Atender a demanda do desenvolvimento industrial
Tipo de dependência	Oscilações na oferta e demanda do mercado mundial	Capital/investimentos externos

Fonte: Tavares (2000). Elaboração própria

Enquanto no modelo de desenvolvimento “para fora” a principal fonte da RN advinha das exportações, no modelo de desenvolvimento “para dentro” o mercado interno tornou-se o protagonista. O centro mais dinâmico das economias moveu-se, paulatinamente, do setor exportador para o industrial. A pauta exportadora deslocou-se dos produtos primários para a exportação de bens de consumo duráveis e semiduráveis, e as exportações passaram a assumir a função de geradora de dividendos necessários para a importação de bens de capital fundamentais ao desenvolvimento do parque industrial interno. Em consequência, as importações deixaram de atender exclusivamente às demandas internas das elites locais para, progressivamente, pautarem-se nas demandas do desenvolvimento industrial.

Assim, diferente do modelo “para fora”, na ISI, houve uma perda de importância relativa do setor externo na composição da RN, em corolário a um aumento da participação e dinamismo da atividade industrial interna nos países da América Latina. Todavia, fugindo da simplificação inerente às tabelas, é importante pontuar que o setor exportador, ligado à produção de matérias-primas e gêneros alimentícios, não foi excluído da atividade econômica na região:

O setor externo não deixou de desempenhar um papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários (TAVARES, 2000, p.34).

Prebisch (2000) defendeu essa existência quando afirmou que a industrialização da América Latina não era incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Na sua concepção, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria cumprisse o objetivo social de elevar o padrão de vida era que se dispusesse na agricultura dos melhores equipamentos, em termos de maquinarias e instrumentos, e que se aproveitasse prontamente do progresso da técnica em sua renovação sistemática. Para que isso ocorresse, reproduzindo as palavras desse autor:

Necessitaríamos de uma incorporação considerável de bens de capital e também precisaríamos exportar produtos primários para consegui-la. Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tão maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico (CEPAL, 1949, p. 73).

Assim constatação da deterioração dos termos de troca – fruto da DIT e do modelo primário exportador levou a Cepal a defender a ISI, tal como ficou claro nos Estudos Econômicos do final da década de 1940 e início de 1950. Porém, em meados desse decênio, esse estilo de desenvolvimento começou a passar por estrangulamentos. Tal contexto levou a Comissão a formular e defender uma maior integração latino-americana como forma de atenuar a sua vulnerabilidade, sair da crise e mudar a inserção da região na DIT. Essa discussão é levantada no capítulo posterior.

4. DA CRISE DA ISI À DEFESA DO VELHO REGIONALISMO

Na metade da década de 1950, a ISI começou a apresentar alguns gargalos estruturais, evidenciado pela queda no poder de compra as exportações. Para solucionar essa crise, sem abandonar o projeto de desenvolvimento endógeno, a Cepal defendeu o aumento das relações comerciais entre os países latino-americanos formulando um arcabouço técnico-teórico, posteriormente, adjetivado de Velho Regionalismo. Este capítulo faz uma reflexão empírica da leitura dessa Comissão sobre a crise desse processo, bem como utiliza da exposição de discurso e documentos para compreender as reflexões cepalinas da metade de 1950.

4.1. A crise da ISI

Tavares (2000) sistematizou processo histórico da ISI a partir de uma cronologia marcada por três períodos: (I) da crise de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial; (II) o primeiro decênio depois da Segunda Guerra; (III) de 1954 até a década de 1970. Respectivamente, eles marcariam a ascensão, o auge e o declínio do modelo desenvolvimento “para dentro”.

Conforme elucidado anteriormente, de 1930 até 1945, a capacidade de importar dos países latino-americanos transcorreu com reduções severas levando as economias ao forte esforço de substituição das suas importações. Isso fez com que, no âmbito das etapas da ISI, as economias da América Latina avançassem rumo à produção de bens de consumo não duráveis e, no caso do Brasil, produtos intermediários e alguns bens de capital (TAVARES, 2000). Diante desse contexto:

Ao terminar a Segunda Guerra mundial, parecia que alguns países da América Latina estavam em condições de completar o processo de formação do seu setor industrial e de iniciar, ademais, transformações econômicas capazes de alcançar um desenvolvimento autossustentado (CARDOSO; FALLETO, 2004, p.09).

Depois de ter reorganizado a sua produção e mercado, alterados pela crise de 1929, as economias latino-americanas – que haviam acumulado divisas e se beneficiado da defesa automática do mercado interno provocada pela guerra – passaram a buscar completar o ciclo do processo de ISI após 1945. Elas deram início à etapa de produção de bens de capital visando produzir a diferenciação dos sistemas produtivos (CARDOSO; FALLETO, 2004). Em termos cronológicos, guardada as proporções em cada país da América Latina, isso correspondeu ao segundo período elencado por Tavares (2000).

Houve um estrangulamento “relativo”, marcado por uma capacidade de importar que crescia a um ritmo inferior ao do produto, mas, em termos gerais, a ISI progrediu em toda a região. “Esse foi o período de maior crescimento para a América Latina em seu conjunto, e em grande parte só foi possível graças ao fato de o poder de compra das exportações ter crescido com grande rapidez, embora menos do que o produto” (TAVARES, 2000, p. 38). Em poucas linhas, Cardoso e Faletto sintetizaram esse cenário:

Passava-se assim, tanto na prática como na teoria, de uma fase em que a industrialização era concebida como um recurso complementar para um processo de desenvolvimento – baseado na exportação de produtos primários – e, além disso, como um espécie da alternativa forçada para os períodos de contração do mercado internacional, a uma formulação teórica e um conjunto de expectativas, apoiadas na convicção de que o industrialismo sucederia à expansão das exportações, complementando assim um ciclo de crescimento e inaugurando uma fase de desenvolvimento autossustentado. Este, deveria basear-se nos estímulos do mercado interno e na diferenciação do sistema produtivo industrial, o que conduziria à criação de uma indústria própria de bens de capital. Os vínculos com o mercado internacional continuariam atuando, tanto pela necessidade de assegurar compradores para os produtos de exportação quanto pela necessidade de obter inversões do exterior. Entretanto, a expansão do mercado interno deveria assegurar por si só o desenvolvimento continuado (CARDOSO; FALLETO, 2004, p11).

O aumento do poder de compra das exportações, ainda que insuficientemente capaz de restituir ao setor externo a sua importância anterior, permitiu um crescimento considerável do dinamismo da economia e um direcionamento para o desenvolvimento da atividade industrial (TAVARES, 2000). Em linhas gerais, o clima era de otimismo. Existia uma base industrial de bens de consumo básicos – alimentícios e têxteis – formada nos últimos anos de economia

eminentemente primário-exportadora. Os países tinham fonte de divisas advinda da exploração agropecuária e mineira. Existia uma taxa satisfatória de formação interna de capitais (principalmente, na Argentina). E, o fortalecimento do setor externo na década de 1950 gerou fortes estímulos para o crescimento econômico, em especial no Brasil e Colômbia (CARDOSO; FALETTTO, 2004).

Diante dessa conjuntura, a partir de uma leitura econômica, para os desenvolvimentistas da Cepal, toda a política de desenvolvimento deveria centrar-se em dois eixos: (1) na captação de tecnologia para a promoção da diversificação da estrutura produtiva e aumento da produtividade; (2) e em uma política intervencionista estatal direcionada à criação da infraestrutura requerida para essa diversificação (CARDOSO; FALETTTO, 2004). O Estado forte, conjuntamente com instituições modernizadas, seria o principal agente condutor da ISI.

O desenvolvimento dependeria principalmente da capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse. [...] Tratava-se, então, de fortalecer o mercado interno e de organizar os centros nacionais de decisão de tal modo que se tornassem sensíveis aos problemas do desenvolvimento de seus países (CARDOSO; FALETTTO, 2004, p.11 e 12).

Conforme contextualizaram Cardoso e Faletto (2004), de fato não se podia negar que, no início da década de 1950, já estavam dados alguns pressupostos para este novo passo da economia latino-americana, principalmente na Argentina, no México, no Chile, na Colômbia e no Brasil. Porém, contrariando às expectativas, “o voo rumo ao desenvolvimento não decolou”. A partir da segunda metade da década de 1950, ele entrou em turbulências:

Era difícil explicar por que – com tantas condições aparentemente favoráveis para passar da etapa de substituição de importações para outra em que abriam novos campos de produção autônoma, orientadas para o mercado interno – não se tomaram as medidas necessárias para garantir a continuidade do desenvolvimento ou por que as providências tomadas não alcançaram seus objetivos. Mais ainda, em alguns casos, a taxa de crescimento econômico, *stricto sensu*, não foi suficiente para dinamizar os setores mais atrasados da economia e assim tampouco foi possível absorver a pressão que significava o contínuo aumento demográfico. (CARDOSO; FALETTTO, 2004, p. 12).

Apesar de o crescimento latino estar atingindo o auge (5,7% ao ano, entre 1955 e 1959), isso estava ocorrendo em meio a uma crescente turbulência econômica. Os teóricos da Cepal interpretaram esse cenário paradoxal atrelando-o a diminuição do poder de compra das exportações e, conseqüente, restrições às importações. Essa última cresceu apenas 2,1% ao ano, entre 1955 e 1959, posteriormente caindo para 0,3%, entre 1960-1964 (BIELSCHOWSKY, 2000).

A tabela abaixo ilustra bem esse contexto. Apesar de computar de 1950 a 1965 (destoando, portanto, dos dados apresentados acima de Bielschowsky, 2000), ela mostra, quantitativamente, a vulnerabilidade da ISI mesmo diante de altas taxas de crescimento econômico. A taxa anual de crescimento das exportações foi 4,7% o crescimento do seu respectivo poder de compra foi 1,9% e as importações registraram um crescimento de 2,0³⁰.

TABELA 2
PANORAMA DA SITUAÇÃO DA AMÉRICA LATINA EM 1950-1965

Taxa de crescimento das exportações	4,7%
Taxa de crescimento do poder de compra das exportações	1,9%
Taxa de crescimento das importações	2,0%

2Fonte: BIELSCHOWSKY, 2000

Nesse contexto de restrições externas, os países enfrentaram grandes pressões inflacionárias e o debate a respeito da entrada do capital estrangeiro, que sempre existiu, acentuou-se:

Em 1954, frente a dificuldades crescentes no balanço de pagamentos, determinadas pelo final da guerra da Coréia, a ideia de estrangulamento externo reaparece relacionada à discussão sobre a conveniência de estimular a entrada de capitais estrangeiros privados, ou seja, de não restringir-se à busca de capitais provenientes de recursos públicos. Prebisch defendia esse estímulo, mas chamava a atenção para o perigo de expandir os passivos externos dos países e submetê-los exageradamente ao peso de seu serviço, pelo que seria mais prudente ampliar o financiamento de agências oficiais (BIELSCHOWSKY, 2000, p.31)

³⁰Para informações detalhadas por países, acessar anexos A, B e C.

Não descartando totalmente a proposta da maior abertura ao capital estrangeiro, a Cepal passou a estudar outros meios para atenuar a vulnerabilidade econômica sem abandonar o projeto de desenvolvimento econômico endógeno e autônomo da região. Nesse contexto, a necessidade de cooperação econômica regional – que já estava presente no *Estudio económico de América Latina*, de 1949 – ganhou força, traduzindo-se no aumento dos estudos e debates sobre o comércio dentro da região (BIELSCHOWSKY, 2000). O tópico seguinte tem como pretensão pontuar essa trajetória.

4.2. Da crise a formulação do Mercado Comum

As atividades do V Período de Sessões da Cepal, ocorridas em 1953, na cidade de Petrópolis (Rio de Janeiro), registraram, de forma mais sistemática, o florescimento da necessidade de integração econômica da América Latina (WIONCZEK, 1996). Na escala presidencial, Getúlio Vargas, em discurso à sessão de abertura, reafirmou a importância dos trabalhos desempenhados pela Comissão na formulação de uma teoria desenvolvimentista endógena e deixou clara a necessidade de catalisar-se o comércio entre os países da região:

Os estudos da Comissão sobre a realidade econômica da América Latina tornaram-se uma fonte fidedigna de informação e de dados estatísticos sumamente valiosos para a formulação da política econômica governamental. [...] Meu governo aprecia, em particular, os esforços da Comissão para formular uma teoria do desenvolvimento econômico capaz de recomendar-se, por seus próprios méritos, aos governos latino-americanos como base racional de política econômica. [...] A Comissão tem um vasto programa de atividades a realizar. Seu programa contém temas de interesse fundamental para os governos latino-americanos como, por exemplo, a intensificação do comércio intrarregional (GV, 1953.03.25/2, Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes; JB, 10/04/1953 *apud* DÁLIO, 2016, p.8)

Em resposta, Prebisch (2000) – secretário executivo da Comissão, na época, – apontou os obstáculos a serem superados para o aumento do comércio intra-regional. Na sua concepção, a estratégia dos convênios bilaterais, adotada por muitos países latinos, não seria suficiente para estimular o comércio da região. Ao invés de fomentar, prejudicaria as exportações industriais, na medida em que causava uma sobrevalorização externa das moedas. A compensação de país a

país, tal como acontecia no bilateralismo, não era uma alternativa viável para o aumento do intercâmbio recíproco, sobretudo nos ramos industriais em desenvolvimento, pois já havia uma tendência aos estrangulamentos. Ele sugeriu, na ocasião, uma política de amplo alcance capaz de conciliar as necessidades urgentes com os objetivos de longo prazo do projeto de desenvolvimento econômico da América Latina (DÁLIO, 2016).

Embora o V Período de Sessões tivesse encerrado sem grandes medidas concretas, nessa conferência, aprovou-se uma resolução sobre a integração econômica que recomendava à secretaria da Comissão uma investigação sobre as possibilidades de um processo de integração econômica gradual – capaz de levar em conta a abrangência hemisférica, a distribuição equitativa dos ganhos, além da soberania econômica e política dos países. No âmbito midiático e da oposição ao governo Vargas, esse assunto a respeito da integração regional passou a ser associado erroneamente a proposta de Perón – lançada no mesmo ano, no discurso que ficou conhecido como *Unidos ou dominados* – de criar um pacto entre o Brasil, Argentina e Chile (o ABC) para contrapor os interesses imperialistas e defender os recursos naturais da região (DÁLIO, 2016).

Um ano depois, em 1954, na IV Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, ocorrida novamente em Petrópolis, foi solicitado à Secretaria Executiva da Cepal um relatório, a ser discutido na ocasião, sobre os problemas de desenvolvimento econômico e comércio da região. Contando com a presença do secretário de tesouro dos EUA, George Humphrey, e com ministros de todo o continente americano, o relatório apresentado nessa reunião possibilitou a discussão: de questões de financiamento externo da industrialização latina, da planificação econômica e da criação de uma instituição interamericana de crédito. Além disso, houve algumas incursões em matéria de integração regional. Cautelosamente, usando o termo *liberalización del intercambio interlatinoamericano*, defendeu-se a necessidade de um regime especial de comércio entre os países latinos. Porém, não passou disso (WIONCZEK, 1996).

No ano seguinte, 1955, os debates sobre o fortalecimento do comércio intra-regional passaram de incursões para a centralidade. O agravamento da crise nas exportações, e sua reverberação nas importações, fez com que – no VI Período de Sessões da Cepal, em Bogotá – Prebisch destacasse a interdependência da

conjugação das políticas de ISI com as medidas voltadas a facilitar o intercâmbio comercial entre os países latino-americanos. A correlação entre comércio regional e sobrevivência da industrialização tornou-se algo recorrente nas falas desse argentino que a concebia como um quase mutualismo. Em sintonia, as delegações dos países participantes – interessados na concretização de uma maior liberalização do comércio na região – propuseram a criação de um mecanismo perene de consulta, adjetivado de Comitê de Comércio da Cepal (CCC) (DÁLIO, 2016). A resolução 101, do CCC, estabelecia, respectivamente, seu como objetivo e função:

Procurar a intensificação do comércio latino-americano [...] mediante a solução dos problemas práticos que o impeçam ou entorpeçam, e a preparação de bases que facilitem as negociações comerciais. [...] [Com função de] elaborar fórmulas concretas, harmonizando-as com as obrigações atuais e futuras de caráter bilateral e multilateral dos governos membros e as revisões que se possa fazer levando em consideração as condições nacionais ou de zonas, assim como na consideração de temas... tais como problemas de pagamentos latino-americanos, política comercial, problemas específicos de intercâmbio de produtos específicos e transporte marítimo (DC, 1955 *apud* DÁLIO, 2016, p.10-11).

Em corolário à criação desse Comitê, a Cepal reuniu um grupo de especialistas da própria Comissão, convidou um intelectual do governo brasileiro (José Garrido Torres) e um argentino (Eusébio Campos) para preparar os estudos a serem apresentados no Primeiro Período de Sessões do CCC, em novembro de 1956. Das discussões do I Período de Sessões do Comitê naquele ano, aprovou-se – por meio da resolução 3 – a criação de um Grupo de *Experts* latino-americanos com intuito de institucionalizar e avançar nos estudos já iniciados pela Secretaria. Com a criação desse novo grupo, buscou-se: (I) definir as características do Mercado Regional (MR) levando em conta os diferentes graus de industrialização dos países da área; (II) estudar suas possibilidades e projeções; (III) fazer recomendações sobre os princípios regentes do acordo e o procedimento necessário para sua implantação (WIONCZEK, 1996).

As ideias sobre o MR, debatidas em 1956, foram revisitas, amadurecidas e ampliadas no VII Período de Sessões da Cepal, ocorrido em La Paz um ano seguinte. Nessa ocasião, abordaram-se diversas questões, dentre elas os transportes, os pagamentos e as restrições existentes ao comércio de produtos

específicos. Porém, a abrangência do MR e a sua relação com a industrialização foram as questões que ganharam mais destaque nessa conferência. Em corolário, demandou-se da Secretaria da Cepal um relatório completo dos trabalhos realizados em La Paz, sobre o MR, com finalidade de apresentá-lo na Conferência Econômica da OEA que iria ocorrer nesse mesmo ano (DÁLIO, 2016).

Em agosto de 1957, na realização dessa conferência em Buenos Aires, esse tema novamente foi revisitado e o relatório apresentado. Conforme apontou Dálio (2016), chamou atenção a disparidade apresentada pelas delegações dos países participantes sobre como seria o MR:

(...)enquanto alguns propugnavam pela formação de um só mercado latino-americano, outros cogitavam a criação de alguns “mercados regionais” – batizados, em 1959, de “sub-regionais” – os quais interagiriam entre si. Também nesse evento, surgiria pela primeira vez a expressão “área de livre comércio”, refletindo talvez a preocupação prévia de adequar às disposições do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) ao sistema integracionista que se pretendia adotar (DÁLIO, 2016, p.13).

Nesse contexto de debates entre um MR amplo ou áreas sub-regionais, aprovou-se uma resolução que reafirmava a conclusão tida em La Paz, isto é, a necessidade de estudar meios para o estabelecimento – gradual e progressivo – de um MR latino-americano multilateral e competitivo. Somente nas duas reuniões consecutivas do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA) – ocorridas no Chile, em 1958, e depois no México, em 1959, que se estabeleceram precisamente os contornos do projeto de integração econômica que a Cepal desenhava para a América Latina (DÁLIO, 2016).

No primeiro momento, definiu-se as bases gerais do pensamento integracionista e, depois, ele foi apresentado ao escrutínio da opinião dos chefes de estado latino-americanos. No seguinte, além de substituir o termo “Mercado Regional” (MR) por “Mercado Comum” (MC), buscou-se fazer recomendações mais incisivas sobre a estrutura e a forma desse tipo de integração tendo em vista as discursões traçadas outrora (WIONCZEK, 1996).

Na primeira reunião de 1958, tanto os debates das conferências anteriores quanto a experiência do MC europeu (visto com certa desconfiança por alguns chefes de estado e setores midiáticos) foram considerados como um ponto de

partida do GT-MRLA. Era uma experiência relativamente inusitada na qual muitos, para ter parâmetros de comparação, buscavam fazer analogias à Europa (DÁLIO, 2016). O próprio discurso de Prebisch (1958), na sessão inaugural dessa reunião, foi bem categórico nesse sentido. Esse argentino, demonstrando a sua perfeita sintonia com os acontecimentos desembocados no Tratado de Roma de 1957, tratando de desmistificar as relações levantadas entre a Comunidade Europeia e o projeto de MC na América Latina, discursou:

É indiscutível que a construção do mercado comum europeu tem servido como uma luz, muito especial, para os problemas do intercâmbio latino-americano. A influência deste acontecimento, que tanta significação tem tido e está tendo sobre a América Latina, é evidente tanto em aspectos positivos quanto negativos, nas vantagens quanto nos prejuízos. Porém, esta mesma reflexão poderia talvez induzir à similitudes errôneas, se não for levado em conta as sérias diferenças que este último representa diante do projetado mercado regional latino-americano. Antes de tudo, não podemos esquecer que a Europa anterior à primeira guerra mundial já tinha um forte grau de integração, e que as tentativas de cooperação econômica entre os países europeus, a partir desse acontecimento, buscaram reestabelecer esse alto grau de interdependência. Ao contrário disso, na América Latina, essa interdependência é incipiente. Na realidade, o desenvolvimento histórico das economias dos países latino-americanos tem levado, a cada um deles, a buscar insistentemente sua aproximação aos grandes centros industriais. É tanto que se tem registrado uma articulação – para não dizer-se: integração – com os grandes centros e um escasso contato entre nossos países. Na Europa, o mercado comum corresponde ao designo de reestabelecer um integração perdida, dando-lhe formas cada vez mais avançadas que impõe a técnica moderna. Na América Latina, este é um movimento para uma maior comunicação econômica. Não se trata de reestabelecer velhas formas, mas sim de buscar outras formas em função dos problemas de desenvolvimento e, especialmente, de industrialização que se tem criado na América Latina. Deste modo, não obstante a essas diferenças fundamentais, eu não creio que haja um forte denominador comum entre ambos movimentos de integração. (PREBISCH, 1958, p.1-2)³¹

³¹ Teóricos com Almeida (1998), assim como grande parte dos autores estrangeiros que se debruçam sobre o regionalismo na América Latina, costumam afirmar que a Comunidade Europeia – sobretudo pela sintonia de datas – teve influência decisiva na conformação das ideias sobre o MC latino-americano. Esse tipo de ponderação, apesar de não estar totalmente errada, pode representar uma faca de dois gumes e nos levar a cometer um grave erro de simplificação. Nesse sentido, o Prebisch é bem categórico ao tratar ambos os projetos como sendo processos distintos, porém, influenciados pela mudança na estrutura da ordem e comércio internacional. Conforme fica claro nas leituras dos documentos posteriores, a Cepal tinha a pretensão de criar algo novo, verdadeiramente fundamentado na realidade latino-americana. Portanto, longe de normas e fórmulas gerais advindas do Centro. Esse esforço, sobretudo intelectual, perpassa até os dias de hoje.

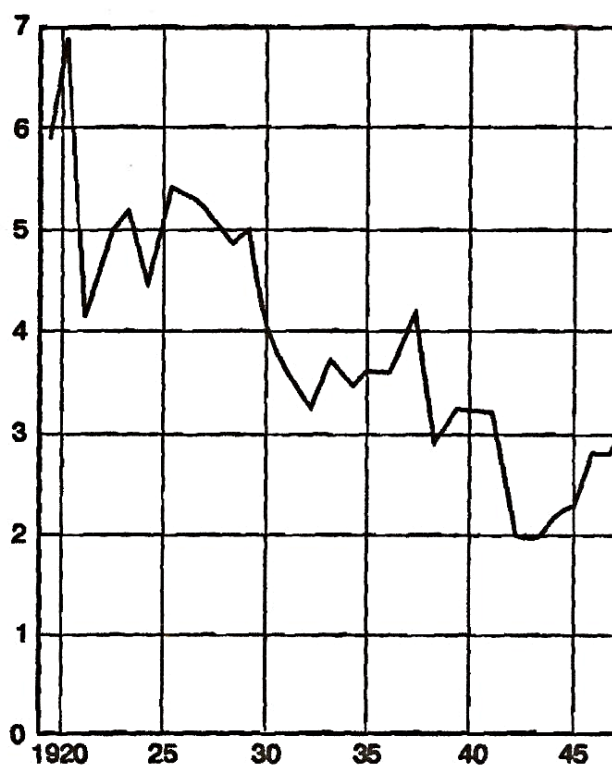
Esse discurso resume e contextualiza as motivações e proposições sobre o Velho Regionalismo na visão de Prebisch. Ele foi enfático:

- a. Ao tratar dos efeitos do deslocamento do epicentro da economia mundial da Europa para os EUA a partir da ordem internacional pós-1945;
- b. Ao diferenciar as motivações que levaram a adoção do MC europeu das que estariam induzindo o incremento de novas formas de integração econômica na América Latina;
- c. Ao destacar o quanto esse processo era basilar para o progresso endógeno e autônomo da industrialização da região;
- d. Ao deixar claro que o MC seria um passo necessário para a mudança, via incremento das exportações industriais, da inserção internacional da América Latina nessa ordem internacional cada vez mais avançada.

Conforme destacou Prebisch (1958) e foi ilustrado empiricamente na figura abaixo, no imediato Pós-guerra o centro dinâmico do livre comércio do mundo tinha um Coeficiente de Importação (CI) em relação à renda muito baixo (oscilando entre 2% e 3%), demonstrando a sua enorme capacidade de produção interna. Contrapondo-se ao período da hegemonia britânica, essa peculiaridade norte-americana causava efeitos nefastos nas economias do mundo todo que tentavam, em resposta, comprimir o seu CI e combater a escassez de divisas. Países de Europa e alguns da América Latina buscavam compensar essa realidade adotando estratégias bilaterais que, mais tarde, sofisticaram-se para o multilateralismo.

FIGURA 1

COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
 (Relação entre as importações e a renda)
 (Percentagens)



Fontes: Os dados relativos à renda foram extraídos de S. Kusnetz, *National Income and its Composition*, Nova York, 1941, com respeito ao período de 1919-1928; do *Statistical Abstract of the United States*, de 1948, quanto ao período de 1929-1947; e de *Economic Indicators*, fevereiro de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D.C.), quanto ao ano de 1948. Os dados referentes às importações foram extraídos de *Statistical Abstract of the United States* e de *Economic Indicators*.

1BIELSCHOWSKY, 2000, p.96

Na América Latina, em particular, ao contrário da Europa, o baixo índice de comércio intra-regional e o auto grau de comércio com os centros causou efeitos mais nefastos. As condicionantes dessa nova ordem internacional induziram os países a iniciarem um processo de industrialização. Porém, esse vem ocorrendo de forma antieconômica e fragmentada. Nesse sentido, em nome da eficiência e integração, a adoção do MC seria uma importante estratégia para a mudança dessa realidade. Nas palavras de Prebisch (1958):

Os países latino-americanos convergiam as suas relações econômicas para o Reino Unido e o conjunto dos países europeus, e depois para os Estados Unidos, com escassíssimo intercâmbio entre eles mesmos. Este fenômeno de deslocamento do centro do intercâmbio mundial e a tendência de restrições das importações não somente afetou esses núcleos enfraquecendo o intercâmbio desses com a América Latina, como também ocorreu por conta do escasso intercâmbio entre os próprio países latino-americanos. [...] Esta situação de descolamento do mercado mundial levou, em maior ou menor grau, todos os países a iniciar o seu processo de industrialização. É fundamental considerar o problema de como seguir industrializando-se [...] Em primeiro lugar, deve ser considerado o fenômeno de disparidade, que tende a crescer, entre as exportações e importações nos países latino-americanos. Exportamos produtos primários cuja demanda no mundo – por razões bem conhecidas do ponto de vista econômico quanto tecnológico – tende a crescer em muito menor intensidade que a nossa demanda por produtos manufaturados. A isso deve agregar-se o fato do centro dinâmico ter um baixo coeficiente de importações que, em grande parte, é resultado dos seus enormes recursos naturais e da sua política. Este último é um fato que, além das suas consequências sobre o resto do mundo, tende a acentuar o fenômeno já mencionado da disparidade entre as exportações e importações no seus crescimento (PREBISCH, 1958, p.4-5).

Assim, a análise desse discurso em conjunto com os documentos elaborados pela Comissão deixa claro que os dois principais objetivos que levaram à formulação do velho regionalismo cepalino foram: (1) retomar o ritmo de industrialização anterior à crise iniciada na segunda metade da década 1950; (2) e atenuar a histórica vulnerabilidade externa das periferias latinas. No modelo de desenvolvimento econômico anterior, as economias tendiam a convergir para os centros industrializados a fim de abastecê-los de produtos primários e serem abastecidas com as manufaturas. Não existia grandes incentivos para o intercâmbio intra-regional, salvo quando havia alguma complementação primária. A partir da mudança no modelo de desenvolvimento econômico, as economias passaram a produzir produtos, outrora importados, adotando a estratégia de ISI. Diante da conjuntura de restrições às importações e queda no poder de compra das exportações, o fomento do intercâmbio via MC tornou-se uma saída estratégica e algo necessário diante do avanço da técnica, tecnologia e globalização (BIELSCHOWSKY, 2000).

Quanto ao primeiro objetivo, estimava-se, tal como constou no relatório da Secretaria Executiva de 1959³², que no decorrer do processo do MC, as indústrias tornar-se-iam mais produtivas e complexas, permitindo recuperar e sustentar o compasso de crescimento atingido pela América Latina durante a primeira metade da década de 1950. Projetava-se que, se a região conseguisse se recuperar e manter, até 1975, o ritmo de crescimento do produto médio *per capita* de 2,7% anuais (atingido no intervalo de 1945-1955 antes do declínio), a demanda por produtos industriais quadruplicaria. Por consequência, 90% dessa demanda industrial deveria ser atendida pela produção dos países latino-americanos e os 10% restantes importado – possibilitando, assim, a perpetuação do desenvolvimento econômico endógeno e autônomo da ISI (BIELSCHOWSKY, 2000).

Essa correlação, quase que mutualística, entre o sucesso do MC e o correlato desenvolvimento econômico, esteve ilustrada em vários relatórios da Comissão:

A realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano. [...] [Assim] o mercado comum poderá materializar-se tanto melhor e com um número tanto menor de transtornos quanto mais vigoroso for o crescimento da América latina. Mas esse crescimento vigoroso não poderá ser conseguido sem a intensificação do comércio recíproco que o mercado comum procura conseguir (BIELSCHOWSKY, 2000, p.352).

O segundo objetivo da Cepal – ao fomentar a livre circulação de pessoas, mercadorias, bens e serviços – era reduzir a histórica vulnerabilidade das periferias latinas, diante das contingências e flutuações externas. Ao final da Segunda Guerra, o índice médio acumulado do crescimento anual da produção *per capita* da América Latina chegou a ser de 2,7% e de 3,3%, na renda por habitante, no período de 1945-1955. De 1955 até 1958, quando a relação de preços do intercâmbio

³² Esse, além de vários outros documentos oficiais da Cepal, foram compilados por Bielschowsky (2000). A análise documental feita nesse capítulo foi, em grande parte, retirada dessa compilação.

externo passou a ser desfavorável, essas taxas caíram para 1,1% e 0,5%, respectivamente. Diante da acentuação da deterioração dos termos de troca, diminuição do poder de compra das exportações e escasso mercado interno (da maior parte dos países), a saída mais plausível – para além da abertura total ao capital estrangeiro – passou a ser o fomento do MC.

Ele seria um jogo de soma positiva que daria às economias latinas mais industrializadas a capacidade de desenvolver suas exportações industriais para outros países pouco industrializados da América Latina. E, em contrapartida, permitiria – ao menos industrializados – a possibilidade de, ao invés de implementar todas as etapas substitutivas, especializar-se nas tarefas que julgar serem mais eficiente de acordo com seus recursos naturais, com a aptidão da sua população e com a possibilidades do seu próprio mercado interno (BIELSCHOWSKY, 2000):

Os países de maior população da América Latina conseguiram atingir uma dimensão econômica adequada em algumas de suas indústrias de consumo, embora o mercado nacional continue sendo demasiadamente pequeno, em muitos casos, para possibilitar uma especialização racional que permita reduzir custos. E, à medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de veículos automotivos e nas de alguns bens de consumo duráveis, torna-se mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Entretanto, se o mercado comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. [...] Argentina, Brasil, Chile e México – abrangem agora cerca de 70% da produção industrial do conjunto da América Latina e têm 65,1% de sua população. Os demais estão ainda numa etapa incipiente de industrialização. [...] A experiência não poderá repetir-se nas mesmas condições [para eles], mas em condições geralmente inferiores, em virtude da menor população, da renda mais baixa e, por conseguinte, da menor demanda. A necessidade de industrialização desses países é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanque irá privá-los – e em grau muito maior do que fez com os países maiores – das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região (BIELSCHOWSKY, 2000, p.356).

Além da saída de crise e diminuição da vulnerabilidade, a Cepal idealizou um objetivo futuro: a possível exportação de manufatura dos países da América Latina para o resto do mundo e, conseqüentemente, a inauguração de uma nova forma de inserção da região no mercado internacional. O discurso de Prebisch, em

1958, bem como o relatório da Secretaria Executiva, em 1959, apontaram isso. O MC, na medida em que contribuísse para a redução dos custos, capacitaria algumas linhas da exportação industriais da América Latina para competir no mercado externo. A redução de tarifas entre os países latinos tenderia a estabelecer o espírito da concorrência, beneficiando a política de industrialização. Dentro desse novo ambiente, o destaque de setores mais eficientes desenvolveria, gradativamente, uma corrente de exportações industriais para o resto do mundo – concebendo, assim, novas formas de intercâmbio comercial diferentes, *per si*, da secular e desvantajosa troca de matérias primas por produtos industrializados (BIELSCHOWSKY, 2000).

Na livre concorrência, uma América Latina bem industrializada poderia buscar o alívio através de seu comércio internacional via formas de exportações industriais que complementassem as exportações primárias que estão acontecendo atualmente. Acredito que, através de arranjos adequados de integração econômica ou de um intercâmbio mais intenso – para não ater-me a um prazo dado – as nações latino-americanas estariam em condições cada vez mais propícias, não só de aproveitar os mercados latino-americanos, mas também os mercados exteriores. Essa consideração tem muita importância para demonstrar aos grandes centros industriais que os arranjos desse tipo não serão contrários aos seus interesses fundamentais. A América Latina compra a esses centros na medida em que eles adquirem seus produtos. A existência de um mercado regional na América Latina ou de formulas progressivas de intercâmbio, não vai levar os países latino-americanos a comprar menos do que hoje ela compra da Europa ou EUA. Simplesmente vai mudar a composição das importações. Deixaremos de comprar certas quantidades de uns bens para comprar outros. A técnica moderna está evoluindo continuamente e, se não se comprar turbinas e motores elétricos, dentro de dez anos se estará comprando reatores atômicos, que não se fazem na América Latina (PREBISCH, 1958, p.8).

No âmbito prático das atividades institucionais, depois do discurso inaugural de Prebisch, os debates do primeiro GT-MRLA adensaram-se. Para os chefes de estado dos países latinos, produziram-se doze pontos que, de certa forma, tornaram-se os princípios do, posteriormente adjetivado, velho regionalismo. Foram eles (DÁLIO, 2016):

1. Adesão de todos os países da América Latina.
2. Inclusão, gradual e progressiva, da totalidade dos produtos produzidos em território latino-americano.

3. Tratamento especial aos países menos industrializados – a partir de vantagens especiais de ordem tarifária, financeiras, além de outras – com intuito de dar maior igualdade de competição às economias menores.
4. Regime tarifário único.
5. Especialização progressiva das atividades econômicas nacionais.
6. Multilateralização regional dos pagamentos.
7. Restrições temporárias ao comércio intra-regional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação tecnológica da mão-de-obra.
8. Regime especial para a atividade primária.
9. Preservação da Livre concorrência dentro do MC, via combate de qualquer tipo de prática desleal e formação de monopólio não previamente acordado.
10. Promoção de crédito comercial, assistência técnica e financeira para o desenvolvimento.
11. Fomento à iniciativa privada.
12. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do MR.

O ponto I refutou aquela proposta de zonas “sub-regionais”, surgida na Conferência Econômica da OEA, em 1957, ao projetar o MC com uma abrangência que englobava a toda a América Latina. Apesar disso, o GT previu, como etapa intermediária, o estabelecimento prévio de uma ZLC próxima às disposições do GATT. Na temática das questões monetárias, o MC deveria adotar um regime multilateral de pagamentos garantindo uma reciprocidade máxima do intercâmbio dentro do território. Visando fomentar as exportações intra-regionais e auxiliar no desenvolvimento das indústrias de bens de capital, também discutiu-se a necessidade de criação de um regime de crédito, bem como de assistência técnica. Quanto ao tratamento do financiamento externo, sugeriu-se criar uma entidade especial de catalisação e fomento. Visando não afetar incisivamente a soberania econômica dos estados membros, o item sete do informe previu a criação de um mecanismo de salvaguarda para reservar, a cada país, o direito de restringir, temporariamente, as importações para corrigir desequilíbrios na balança de

pagamentos ou ajustar as atividades nacionais danificadas pelos efeitos do MC (WIONCZEK, 1996).

Definido esses princípios gerais no GT de 1958, a segunda reunião do GT-MRLA – ocorrida em 1959, no México – tratou de adensá-los construindo recomendações mais concretas. Os doze pontos de La Paz visaram simplificar a complexa e inusitada tarefa sobre a qual os países da região iriam se debruçar pós-1959, isto é: “traduzir a estrutura prévia e as normas centrais em projetos concretos e quantificar as metas de redução de direitos, impostos e restrições acerca das transações comerciais latino-americanas” (DÁLIO, 2016, p. 17).

Conforme o GT de La Paz havia previsto, no GT do México acordou-se que, antes da instalação do MC, deveria ser adotada ZLC, em caráter experimental:

Haveria uma primeira etapa de dez anos, ao final da qual o nível médio de tarifas alfandegárias entre os países latino-americanos teria que ser substancialmente reduzido. E se deixaria para uma nova negociação a decisão sobre como dar prosseguimento a essa política, numa segunda etapa futura (BIELSCHOWSKY, 2000, p.350)

Tendo em vista o objetivo futuro da livre circulação de pessoas, mercadorias, bens e serviços, previa-se a redução percentual de cada um dos direitos aduaneiros e uma redução equivalente em outras restrições já no primeiro ano. No quinto ano, as restrições quantitativas deveriam ser eliminadas ou, na pior das hipóteses, transformadas em poucos impostos aduaneiros. Em um decênio, tinha-se por objetivo reduzir drasticamente as tarifas médias entre os países membros (DÁLIO, 2016).

Metodologicamente, essas distinções deveriam ser realizadas a partir de três categorias de produtos: *Bens primários* (ex: madeira, lã); *Bens de capital, intermediários e duráveis* (ex: máquinas, geladeiras, carros) e *Bens de consumo correntes* (ex: artigos de higiene, de limpeza, roupas, sapatos). Para o primeiro, salvo exceções, poder-se-ia eliminar totalmente os impostos além de outros gravames comerciais. Quanto ao segundo, traçou-se a meta de reduzir os impostos moderadamente ao patamar mais baixo o possível. No que diz respeito ao terceiro – visto que sua demanda apresentava-se pouco dinâmica, pois eles eram produzidos em quase todos os países – pedia-se, apenas, uma redução moderada dos impostos (DÁLIO, 2016).

Além dessa diferenciação de categorias de produtos, foi proposto um regime diferencial entre os países industrializados, de industrialização baixa e de industrialização incipiente. O *grupo A* era representado pelos países que tivessem alcançado um maior desenvolvimento na produção de bens de consumo correntes, duráveis, intermediários e de capital. O *grupo B* foi categorizado para os países que, relativamente, avançaram para a produção dos bens de consumo correntes. O *grupo C* ilustrava os países com baixo desenvolvimento industrial, especializados, basicamente, na produção de bens primários (DÁLIO, 2016).

Dada as diferenças entre os graus de desenvolvimento econômico dos países da América Latina e as dificuldades práticas inerentes ao processo, a redução tarifária – apesar de gradual – não seria uniforme. Ela se estabeleceria de acordo com essa classificação de grupo de países e categoria de produtos (BIELSCHOWSKY, 2000). Tal como consta no relatório da Secretaria Executiva e é simplificado na tabela abaixo, na proposta da Cepal:

O mercado comum deveria dar oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Mas, como as situações relativas dessas nações são desiguais, em virtude de seus diferentes graus de evolução, impõe-se um tratamento diferenciado para conseguir, na medida do possível, essa igualdade de oportunidades em relação ao mercado comum (BIELSCHOWSKY, 2000, p.350)

TABELA2

LIBERALIZAÇÃO NA ZLC PROPOSTA DA CEPAL		
Categoria do produto	Grau de liberalização	Grupo
Bens de capital, intermediários e duráveis	Moderado	Grupo A
Bens primários	Alto	Grupo A, B e C
Bens de consumo correntes	Moderado	Grupo A e B

2Elaboração própria, baseada nas informações obtidas em Dálío (2016)

Com tal prudência, tinha-se em mente proteger a produção existente – da primária à industrial – adotando um gradualismo temporário. Acreditava-se, quanto às indústrias ainda não existentes ou em estágio incipientes de desenvolvimento econômico, que a redução ou eliminação de tarifas aduaneiras não causaria grandes impactos, pois ela já surgiria em um ambiente de competitividade

crescente. No entanto, no que diz respeito às indústrias existentes, o MC, potencialmente, traria maiores prejuízos. Apesar disso, o crescimento da demanda – na medida em que o impulso geral fosse permitindo a reformulação das atividades de baixa eficiência – iria, aos poucos, criando condições propícias nas indústrias existentes para a especialização e comércio recíproco, sobretudo em matéria de bens de capital, produtos automotivos, bens de consumo duráveis, bem como de produtos intermediários (BIELSCHOWSKY, 2000).

Ademais, previa-se o estabelecimento de acordos de especialização industrial e complementação entre países fronteiriços – reservando apenas a eles as reduções ou eliminações de impostos acordadas. A fim de evitar grandes deslocamentos nas correntes de intercâmbio, admitia-se que concessões preferenciais já existentes poderiam ser gradualmente eliminadas. Assim, embora fosse mantida a recomendação 1 do primeiro GT-MRLA – de que o MR deveria abarcar todos os países latinos – o bloco econômico regional poderia ser iniciado por um grupo menor de países, tal como ocorreu com o MC centro-americano (DÁLIO, 2016).

A única ressalva feita era que o grupo de países deveria convidar os demais a participarem das negociações iniciais e permitir a adesão futura de outros membros. Normas gerais foram definidas para assegurar o sucesso do futuro acordo, as principais asseguravam:

- a. O princípio da reciprocidade praticado pela Cláusula da Nação mais favorecida;
- b. A equiparação tarifária para a importação de terceiros países sobre produtos específicos sempre que a discrepância de níveis exteriores fosse um obstáculo ao comércio regional;
- c. A conveniência da coordenação política comercial frente ao resto do mundo.

Além dessas questões sobre a ZLC, no segundo GT-MRLA, admitiu-se a necessidade de um comitê de Política Comercial e Pagamentos, foram feitas recomendações sobre crédito, financiamento, regras de concorrência, de exceções, sobre a iniciativa privada além de outras. Assim, já em 1959 as

proposições teóricas a respeito do velho regionalismo já estavam formuladas. Todavia, nesse mesmo ano destacaram-se algumas objeções e restrições. O objetivo do tópico subsequente consiste em mostrar essa dimensão evidenciando como a transição da teoria para prática não foi linear e desprovida de interesses.

4.3.O formulado *versus* o consumado: das oposições à ALALC

Messes depois do GT-MRLA de 1959, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai reuniram-se, em Santiago (Chile), produzindo um informe, elaborado em conjunto pelo grupo técnico desses quatro países, sobre um projeto de livre comércio sub-regional no Cone Sul paralelo ao proposto pela Cepal (WIONCZEK,1996):

Embora ambas as propostas [de uma ZLC geral e a das sub-regiões] pesassem em todos os debates do Comitê de Comércio e as resoluções aprovadas no Panamá reproduzissem melhor as ideias desenvolvidas pelo GT-MRLA, prevaleceria a opinião oficiosa de que o projeto dos países do Sul era o mais viável naquele momento, desde que os demais países pudessem, a seu critério e tempo, aderir ao acordo e que nele se incluíssem princípios importantes como aqueles referentes aos países de menor desenvolvimento relativo (DÁLIO, 2016, p. 20).

Se a Cepal frisava a todo tempo a cautela – por meio de um processo gradual, progressivo e viável – os países do Cone Sul, ironicamente, foram mais cautelosos quanto ao MC ao propor o estabelecimento prévio de uma ZLC sub-regional. Tal como afirmou Dálio (2016), esses Estados visavam oferecer respostas satisfatórias e imediatas diante dos problemas gerados pelos convênios bilaterais que vinham assolando as relações comerciais na região:

Problemas de pagamentos nos convênios bilaterais e uma redução de cerca de 25% do intercâmbio executado mediante contas de compensação entre 1955 e 1957, exigiram que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai encontrassem uma forma de liberalizar o comércio recíproco e de compensar os saldos derivados dos convênios monetários (DÁLIO, 2016, p.24).

A liberalização do comércio na sub-região do Cone Sul seria efetuada em negociações anuais na qual cada país reduziria pelo menos 8% acumulativo da média ponderada das tarifas vigentes para terceiros países. Assim, ficou acordado que, ao final de três anos, 25% do comércio sub-regional estivesse liberado, 50%, após seis anos; 75%, em 9 anos; e 80% ao final do período. Diferentemente do projeto elaborado pelo GT-MRLA, não havia uma classificação de produtos a serem considerados nas negociações e, muito menos, uma distinção entre os países mais e menos desenvolvidos. Os pagamentos a serem feitos dentro do bloco ficariam sujeitos a um sistema de compensação multilateral. E eles seriam administrados pelo Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais da América Latina. A Cepal seria solicitada para assessorar o Comitê de Comércio e Pagamentos além da Secretaria (WIONCZEK,1996).

Dentro da política externa brasileira, a defesa dessa sub-região era estrategicamente interessante por mais dois motivos: o cenário projetado a partir da formação de um mercado euro-africano e o lançamento da Operação Pan-americana (OPA).

Em primeiro lugar, os rumores quanto à constituição de um mercado euro-africano produziu uma leitura que acreditava na hipótese de que os produtos da pauta de exportação brasileira no mercado europeu seriam substituídos por outros vindos da África – prejudicando, portanto, a balança comercial. Por outro lado, Juscelino Kubitschek buscou ponderar o seu apoio irrestrito à criação de um MC na América Latina mostrando maior respeito aos compromissos assumidos em Ol's, como o GATT e FMI, por acreditar que isso prejudicaria o seu objetivo imediato de atrair investimento externo via OPA (WIONCZEK,1996).

Além dessa oposição dos países do Cone Sul às recomendações do Comitê de Comércio, os EUA, o FMI e o GATT mostravam-se preocupados – em pontos diferentes – quanto ao projeto encaminhado pela Cepal de estabelecimento do MC. A delegação norte-americana apontou incongruências no esquema preparado pelo Grupo de Trabalho da Comissão (WIONCZEK,1996). Assim:

Considerava que o nível de preferência comercial sugerido, sem um compromisso concreto de prosseguir na formação da zona de livre comércio, gerava um alto grau de incerteza, dificultando o reconhecimento da preferência regional por parte de terceiros países. Mencionaria ainda que as regras sobre a adoção do nível médio de reduções tarifárias

poderiam ter como resultado a limitação da concorrência (D'ALIO, 2016, p.21).

O FMI mostrou-se descrente quanto ao fato de que o comércio latino-americano pudesse ser estimulado por uma União de Pagamentos (WIONCZEK,1996). Na sua leitura, isso perpetuaria o bilateralismo na medida em que:

Ao se inspirar equivocadamente na experiência europeia, um sistema multilateral de pagamentos latino-americanos desconsiderava as particularidades da América Latina e a tendência recente para a convertibilidade total vista em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (D'ALIO, 2016, p.21).

Em contrapartida, ele recomendava programas de estabilização para ordenar as finanças, a adoção de câmbios mais realistas e a liberalização efetiva do comércio, tal como defendeu com maior força a partir de 1980 com ideário neoliberal. O GATT, por sua vez, manifestou a sua apreensão quanto a permanência de acordos preferenciais, pois isso ia de encontro à cláusula da nação mais favorecida estipulada pelo regime internacional de comércio. Além dessas objeções das Ol's, Peru e Panamá declaram sua impossibilidade de ingressar no MC sem uma etapa prévia de estudos (WIONCZEK,1996).

Assim, em meio às críticas de algumas Ol's e de alguns Estados, em particular, diante de um contexto de formulação simultânea de dois projetos de integração, a proposta do GT do México tornou-se objeto central de apreciação pelo Comitê de Comércio da Cepal, bem como o informe elaborado sobre a criação da sub-região no Cone Sul (WIONCZEK,1996).

Nesse II Período de Seções do Comitê – ocorrido no Panamá, em 1959 – os debates foram acalorados. De um lado, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai defendiam a criação da área sub-regional partindo do particular (Cone Sul) para o geral (América Latina). Do outro, Cuba, México, Peru e a própria Cepal demonstravam preocupação, apesar de o projeto envolver uma perspectiva futura de MC, diante dessa proposta gradualista (WIONCZEK,1996).

A delegação de Cuba, por exemplo, explicitou sua objeção afirmando que, mesmo o projeto declarando-se aberto à adesão de outros países, esse tipo de

estrutura tenderia a beneficiar os interesses dos antigos signatários em detrimento dos novos. A Cepal, apesar de alegar que esse projeto dificultaria o estabelecimento do mercado mais abrangente, não tinha poder e legitimidade para desenfrear qualquer tipo de agrupamento de Estados soberanos, mesmo gozando de bastante influência na região (WIONCZEK, 1996).

Assim, sob respaldo da Secretaria-Executiva da Comissão, paralelamente à zona sub-regional do Cone Sul, o comitê agendou a convocação de uma reunião de especialistas governamentais com fim de preparar um pré-projeto para a formação do MC. Depois de ser estudado pelos países latinos, ele serviria de base para a elaboração do acordo definitivo de integração regional em 1960. Estipulou-se que o mesmo deveria ser construído sobre as seguintes diretrizes (DÁLIO, 2016):

1. Estar integrado por todos os países da região que decidirem participar da sua formação.
2. Permanecer aberto a participação dos demais países latino-americanos.
3. Abracar o maior número possível de produtos e estabelecer condições competitivas.
4. Levar em consideração os diferentes graus de desenvolvimento econômico existentes entre os países da região.
5. Estabelecer uma uniformidade progressiva quanto aos regimes alfandegários e outros instrumentos de política comercial dos países latino-americanos.
6. Buscar a colaboração da iniciativa privada.
7. Catalisar a especialização das atividades econômicas tendo em vista a eficiência na utilização dos fatores de produção disponíveis na área.
8. Contribuir para a expansão e diversificação do intercâmbio comercial entre os países latino-americanos e entre estes com o restante do mundo.

Basicamente, essas oito diretrizes reafirmavam os doze princípios lançados no primeiro GT-MRLA possuindo ora pontos de semelhança, ora de confronto com a proposta da sub-região. Em setembro de 1959, quando o Uruguai convocou uma

conferência diplomática – depois dos países do Cone Sul terem cobrado uma posicionamento da Bolívia, Paraguai e o Peru – para preparar o esboço final do tratado da ZLC, incluíram-se muitos pontos debatidos nos GT-MRLA (DÁLIO, 2016).

Desse embate de propostas, surgiu a partir do Tratado de Montevidéu a ALALC representando o *denominador comum* dos projetos regionalistas latino-americanos da década de 1950 (WIONCZEK, 1996). O fim era o mesmo: o estabelecimento do MC. Todavia, a Associação de 1960 defendia um maior gradualismo, do sub-regional para o regional, enquanto a proposta de 1950 advogava por uma maior abrangência, apesar de não descartar possibilidade do início se dar a partir de um grupo de países. Assim, em ambas:

A busca de factibilidade para a integração econômica regional sugeria apoiá-la no núcleo das relações comerciais mais significativas entre os países da América Latina, isto é, os do Cone Sul. Dessa forma, o esboço final do acordo amalgamaria as recomendações de princípios e os objetivos mais ambiciosos presentes no projeto do Mercado Comum Latino-Americano, destacados no Preâmbulo do Tratado, com as partes mais operacionais do projeto dos quatro países do Sul, realçadas nas cláusulas centrais referentes ao estabelecimento da área de livre comércio (DÁLIO, 2016, p.28).

Por conseguinte, em fevereiro de 1960, reunidos em Montevidéu, os plenipotenciários da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinam o tratado da ALALC, com ratificação prevista para o mês do maio de 1961 e adesão da Colômbia e Equador no mesmo ano. Assim, durante mais de uma década a Cepal assumiu o papel de fórum além de protagonista técnico e teórica do regionalismo latino-americano. Essas foram as suas principais proposições em termos prescritivos.

Conclusão

A Cepal surgiu na ordem internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial sendo marcada pelo contexto sistêmico da Guerra Fria, pela alteração no sistema monetário, financeiro e comercial, pela descolonização afro-asiática bem como pelo cenário regional de início de um processo de industrialização latino-americana e mudança da política externa norte-americana para o hemisfério.

Em 1948, apesar da oposição advinda dos EUA e do descrédito por parte da maioria dos países latino-americanos, essa Instituição iniciou seus trabalhos produzindo uma leitura histórico-estruturalista a respeito da inserção América Latina na DIT e uma reflexão empírica sobre a correlata deterioração dos termos de troca. A partir dessa constatação, ela fortificou-se enquanto Comissão *policy-oriented* passando a fazer uma série de recomendações em matéria de desenvolvimento econômico para os *policy-makers* da região.

O contexto de industrialização – iniciado, sistematicamente, a partir dos anos de 1930 – favoreceu a conciliação da realidade latino-americana de declínio do modelo primário-exportador com a formulação teórica desenvolvimentista da ISI formulada pela Cepal. Até meados de 1950, essa simbiose entre teoria e prática permitiu a execução acelerada, guardada proporções históricas e conjunturais, da experiência de industrialização até então restrita aos países desenvolvidos. A América Latina registrou altas taxas de crescimento econômico, avançou rumo à diversificação do seu parque industrial passando a produzir de forma autônoma produtos outrora importados.

No entanto, a partir de 1955, apesar das altas taxas de crescimento, o modelo de desenvolvimento baseado na ISI passou a apresentar alguns gargalos causados, na leitura dessa Comissão, pela diminuição do poder de compra das exportações latino-americanas. Visando solucionar esse impasse, sem abandonar o projeto de desenvolvimento endógeno, a Cepal passou a defender vigorosamente a estratégia do aumento do comércio entre os países latino-americanos.

Os estudos econômicos e reuniões iniciais dessa Comissão indicavam a necessidade do crescimento das relações comerciais intra-bloco, todavia, a integração econômica regional só passou a ser associada de forma mutual à sobrevivência da industrialização a partir desse marco na segunda metade da

década de 1950. O V Período de Sessões da Cepal (1953) bem como a IV Reunião Extraordinária do Conselho da OEA (1954), fizeram incursões sobre o tema. No entanto, as proposições em termos de teoria e técnica começaram a surgir no VI período de Sessões da Cepal (1955) a partir da criação do CCC.

O conteúdo inicial das proposições cepalinas sobre a integração econômica regional versava sobre o estabelecimento, gradual e progressivo, de um Mercado Regional capaz abarcar toda a América Latina. A Cepal acreditava que o MC recuperaria e sustentaria as altas taxas de crescimento econômico experimentadas antes de 1955 bem como, ao fomentar o comércio intra-regional, diminuiria a vulnerabilidade econômica latino-americana e os estrangulamentos da ISI. De igual modo, em longo prazo, tinha-se em mente aumentar a competitividade e mudar a inserção da região no mercado internacional a partir da inauguração de correntes de exportação de produtos industriais latinos para o resto do mundo.

Para tal, a Comissão desenhou o regionalismo latino-americano definindo os seus princípios, regras e procedimentos principalmente nas duas reuniões do GT-MRLA. Na primeira, produziram-se doze recomendações para os chefes de estado sobre como deveria ser os contornos da integração econômica regional. Na segunda, adensou-se rumo à proposições técnicas e temporais sobre a livre circulação de pessoas, mercadorias, bens e serviços.

Em resumo, o projeto tinha em mente a adesão de todos os países da América Latina em seus diferentes graus de desenvolvimento econômico. Ele foi gestado para ser um jogo de soma positiva onde os mais industrializados ganhariam mercado e os países menores poderiam pular algumas etapas da industrialização – dedicando-se a atividades mais favoráveis ao seu clima, solo, cultura e estrutura.

No “*dever ser*” do regionalismo de 1950, previu-se um tratamento especial e distinção para as regiões menos industrializadas. A inclusão dos produtos produzidos em território latino-americano deveria ser dividida por categorias e a redução das barreiras tarifárias ocorreria de forma gradual, progressiva, a partir de metas temporais. Um dos grandes objetivos comerciais consistia no estabelecimento de um regime tarifário único (semelhante à TEC) bem como na multilateralização dos pagamentos regionais. Ademais, previa-se a especialização produtiva das atividades da região além do estímulo a iniciativa privada, do fomento

ao crédito comercial, à assistência técnica e financeira visando sempre o desenvolvimento.

Deste modo, no alvorear de 1959 a Cepal já tinha formulado a base teórica do, hoje adjetivado, velho regionalismo. No entanto, nesse mesmo ano a proposta cepalina passou por uma série de objeções tanto estatais quanto das Organizações Internacionais. Sua abrangência bem como viabilidade foi questionada principalmente pelo FMI, GATT, EUA e os Estados que compõem o Cone Sul.

Paralelamente à proposta do MC, o Brasil, a Argentina, o Chile e o Uruguai lançaram um projeto, menos ambicioso, de criação de uma ZLC sub-regional composto inicialmente pelo Cone Sul, mas prevendo a adesão de outros países no futuro. Dessa competição de proposições, surgiu a ALALC, em 1960, compilando todos os interesses e projetos do regionalismo da década de 1950.

Assim, a Cepal atuou enquanto fórum, fonte técnica e teórica dos projetos regionais da América Latina dentro do recorte temporal estudado. O velho regionalismo, portanto, pode ser conceituado como sendo uma tentativa de aumento da integração econômica regional latino-americana que, apesar de estar presente de forma embrionária desde o surgimento da Comissão, ganhou força na segunda metade da década de 1950 a partir da diminuição do poder de compra das exportações. A sua formulação teórica foi um MC gradual, progressivo e capaz de abarcar todos os países latino-americanos, possibilitar a perpetuação do desenvolvimento endógeno, atenuar a vulnerabilidade das economias latinas e alterar a inserção da região no mercado internacional. No entanto, a sua reverberação prática deu-se, pela primeira vez, a partir de uma ZLC vivida na experiência prática da ALALC. Por conta de uma série de fatores conjunturais, essa Associação não conseguiu alcançar grandes resultados. No entanto, o legado cepalino continuou a ser reconhecido como marco prescritivo do regionalismo da América Latina.

Referências:

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. Grande Oriente do Brasil, 1998.

APONTE-GARCÍA, Maribel y PUNTIEL, Gloria Amézquita (Comps.) (2015) **El del ALBA-TCP**. Origen y Fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales, 2015.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. In: André de Mello e Souza (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 57-88.

BARBOSA, Rubens. a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**, v. 2, 1996.

BARBOSA, Rubens; ALBUQUERQUE, José AG. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento**, v. 2, 1996.

BARRIOS, Miguel Ángel. **El latinoamericanismo en el pensamiento político de Manuel Ugarte**. Editorial Biblos, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. CEPAL, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: _____. Org **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000. v. 1, p. 13-68.

BORON, Atílio. Duro de matar. O mito do desenvolvimento capitalista nacional a nova conjuntura nacional na nova conjuntura política da América Latina. In: _____. **O socialismo no século 21: há vida após o neoliberalismo?** São Paulo: Expressão Popular, 2010;

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 1, n. 1, p. 1-26, 2002.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 29, n. 4, p. 200-220, 2002.

BRAGA, Márcio Bobik. Raúl Prebisch e o Livre Comércio: as Origens do Pensamento Econômico Estruturalista. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 7, n. 13, p. 76-99, 2008.

BRICEÑO RUIZ, José. Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: Briceno Ruiz J.; Rivarola Puntigliano A., Casas Gragea AM

(eds.) **Integracion Latinoamericana y Caribena**. Politica y Economia, Fondo de Cultura Economica, Madrid, 2012.

BRICEÑO RUIZ, José; ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel. Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. **Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo**, v. 1, n. 1, p. 63-88, 2006.

Bunge, Alejandro 1921 “Nueva orientacion de la politica economica argentina” en

CANCINO CADENA, Arturo; ALBORNOZ HERRÁN, Carolina. La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina. **Colombia internacional**, n. 66, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, 1977.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de interpretação sociológica**. 2004.

CARNEIRO, Ricardo. Globalização e a integração regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 3, n. 5, p. 213-254, 2008.

CEPAL, N. U. Estudo econômico da América Latina, 1949. IN: BIELSCHOWSKY. Org. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 137-178, 2000.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Editora Ática, 1992.

CORAL, Michel Leví. Aspectos de la Comunidad Andina en la integración regional Suramericana, ECSA-Chile, 2015.

COUTO, Leandro Freitas. Desenvolvimento, integração e assimetrias. 2013.

DALIO, Danilo José. Integração econômica na América Latina: a CEPAL e a construção de uma consciência integracionista. In: ENCONTRO DA PÓS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 2016. p. 1 - 35. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/uploads/Textos Encontro Pós ABPHE 2016/Danilo_Dalio.pdf>. Acesso em: 08 maio 2017.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Martins Fontes, 1977.

ESCOBAR, Arturo; ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Editorial Norma, 1998.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Zahar Editores, 1973.

FIORI, José Luís et al. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Vozes, 1999.

FRANK, Andrew Gunder. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. **Urbanização e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **A economia política das relações internacionais**. UnB, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: teoria e prática**. Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

HIRST, Mônica. O Pragmatismo Impossível: A Política Externa do Governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, vol. 05, nº1, jun/2003.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

IMAGEM, EM MOVIMENTO; SANTOS, Milton. O mundo global visto do lado de cá: uma proposta libertária para esses dias tumultuados. **Entrevistador: Silvio Tandler**. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, v. 1, 2006.

LIST, Georg Friedrich. Sistema nacional de economia política. **Os economistas**. São Paulo, 1986.

MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica latinoamericana: proceso ALALC/ALADI 1950-2000. In: **Integración económica latinoamericana: proceso ALALC/ALADI 1950-2000**. ALADI, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. Editora Brasil Urgente, 1992.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: _____. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000. 105-165

MARINI, Ruy Mauro. Dialética do Desenvolvimento capitalista no Brasil IN: _____. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000. 11-104

MILANI, Carlos R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: André de Mello e Souza (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 33-56

MORAIS, Reginaldo C. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. Editora Ática, 1995.

MOURA, Gérson. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Textos CPDOC, 1990, mimeo.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. 2014.

PAIKIN, Damian; PERROTTA, Daniela y PORCELLI, Emanuel Pensamiento latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación*, (15): 49-80, primer semestre de 2016.

PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. **márgenes, Revista de Economía Política**, 2(2 [en prensa]) p. 53, 2016.

PREBISCH, Raúl. **Exposición del Dr. Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en la sesión inaugural del Grupo de Expertos en Mercado Regional**. 1. ed. [S.l.: s.n.], 1958. 23 p. v. 2. Disponível em:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32862/058_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2017.

REIS, Oswaldo Dehon R. **As três gerações do Regionalismo Político**. Working paper, Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ABRI. Brasília, 2007.

RICUPERO, Bernardo. Capitalismo e luta política no Brasil na virada do milênio. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2013.

RICUPERO, R. Introdução. In: ALMEIDA, Paulo Roberto. **Integração Regional: uma introdução**. SP: Saraiva, 2013.

RITTBERGER, Volker; ZANGL, Bernhard; KRUCK, Andreas. **International organization**. Palgrave Macmillan, 2012.

ROSTOW, Walt Whitman. The stages of economic growth. **The Economic History Review**, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959.

SADER, Emir et al. Latinoamericana. **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006. Acessado em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/cepal>

SAHAHUA, José Antonio Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: Serbín, A., Martínez, L. y Ramanzini Jr., H., **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Costa Rica, CRIES, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil, 1964, reprinted IN: BIELSCHOWSKY. Org. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000, v. 2, p.217 - 238, 2000.

TORRES, Miguel Agustín. Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después. **Revista de Relaciones Internacionales**, n. 39, p. 1-16, 2010.

TOYE, J. F. J.; TOYE, Richard. The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis. **History of political Economy**, v. 35, n. 3, p. 437-467, 2003.

VACCHINO, Juan Mario. **Integración latinoamericana de la ALALC a la ALADI**. Buenos Aires: Depalma, 1983.

WIONCZEK, Miguel S. **A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas**. Edições O Cruzeiro, 1966.

ANEXO A – AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES.

AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO^a DAS EXPORTAÇÕES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	4,7	3,6	6,4
Argentina	2,9	1,3	11,8
Bolívia	-1,7	7,0	-1,1
Brasil	2,8	10,6	9,5
Chile	3,0	1,6	13,7
Colômbia	3,6	5,8	3,9
Costa Rica	4,9	11,9	1,9
Equador	7,1	10,4	2,7
El Salvador	8,0	4,2	2,7
Guatemala	7,8	8,6	2,9
Haiti	-14,2	3,7	9,7
Honduras	3,6	4,5	8,4
México	4,4	5,4	12,6
Nicarágua	8,7	4,6	-4,8
Panamá	6,5	6,9	6,7
Paraguai	3,9	4,7	12,1
Peru	8,7	-0,4	9,4
República Dominicana	3,4	11,5	1,3
Uruguai	0,5	-1,7	9,4
Venezuela	6,0	-0,1	-4,0

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

^a Percentagens obtidas mediante regressão.

3BIELSCHOWSKY, 2000, p.826

**ANEXO B – AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO
PODER DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES.**

**AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO* DO PODER
DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES, 1950-1980**

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	1,9	7,3	6,8
Argentina	3,1	3,9	8,1
Bolívia	0,4	8,1	0,2
Brasil	-0,9	11,9	5,6
Chile	3,2	2,4	6,2
Colômbia	0,9	6,5	9,8
Costa Rica	3,6	8,8	7,3
Equador	3,4	14,5	6,6
El Salvador	4,5	3,2	7,1
Guatemala	4,2	4,9	8,9
Haiti	-8,4	3,8	11,3
Honduras	2,8	1,6	10,7
México	1,8	7,0	16,2
Nicarágua	5,6	3,5	-4,5
Panamá	5,3	7,2	1,2
Paraguai	2,3	6,2	12,2
Peru	6,9	3,4	7,8
República Dominicana	3,0	13,2	-2,1
Uruguai	-2,3	2,5	10,0
Venezuela	2,2	8,1	0,7

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

* Percentagens obtidas mediante regressão.

4BIELSCHOWSKY, 2000, p.825

ANEXO C – AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DAS IMPORTAÇÕES

AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO* DAS IMPORTAÇÕES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	2,0	9,1	6,5
Argentina	2,6	4,9	10,3
Bolívia	2,8	2,5	3,3
Brasil	-1,5	19,5	0,7
Chile	5,2	5,7	9,6
Colômbia	1,6	6,5	9,0
Costa Rica	7,0	8,8	7,7
Equador	5,1	12,0	10,1
El Salvador	6,4	3,0	4,7
Guatemala	5,5	4,2	9,5
Haiti	-1,9	3,1	12,6
Honduras	4,8	3,1	7,9
México	2,2	8,6	11,9
Nicarágua	7,5	3,7	-6,1
Panamá	6,9	8,2	-1,0
Paraguai	4,5	3,8	16,0
Peru	6,0	3,7	-6,9
República Dominicana	5,5	11,9	2,4
Uruguai	-2,7	7,0	12,5
Venezuela	1,4	6,0	10,4

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

* Percentagens obtidas mediante regressão.

5BIELSCHOWSKY, 2000, p.832